


3 1761 11650373 1



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116503731>



First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Human Rights

Droits de la personne

Chair:

The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Présidente :

L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Monday, May 7, 2007 (in camera)
Monday, May 14, 2007

Le lundi 7 mai 2007 (à huis clos)
Le lundi 14 mai 2007

Issue No. 19

Fascicule n° 19

Sixth meeting on:

Reviewing the machinery of government dealing with
Canada's international and national human rights
obligations

Sixième réunion concernant :

L'examen des mécanismes du gouvernement et les
obligations nationales et internationales du Canada en
matière de droits de la personne

Second meeting on:

The examination of government follow-up to report of
the committee on Matrimonial Property on Reserves

Deuxième réunion concernant :

L'examen du suivi du gouvernement concernant le rapport
du comité sur les Biens Matrimoniaux dans les réserves

INCLUDING:

THE ELEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Budget)

THE TWELFTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Canada and the United Nations Human
Rights Council: At the Crossroads)

Y COMPRIS :

LE ONZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Budget)

LE DOUZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le Canada et le Conseil des droits de l'homme des
Nations Unies : À la croisée des chemins)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Joan Fraser, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Dallaire	* LeBreton, P.C.
* Hervieux-Payette, P.C.	(or Comeau)
(or Tardif)	Lovelace Nicholas
Jaffer	Munson
Kinsella	Nancy Ruth
	Poy

*Ex officio members

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES DROITS DE LA PERSONNE

Présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-présidente : L'honorable Joan Fraser

et

Les honorables sénateurs :

Dallaire	* LeBreton, C.P.
* Hervieux-Payette, C.P.	(ou Comeau)
(ou Tardif)	Lovelace Nicholas
Jaffer	Munson
Kinsella	Nancy Ruth
	Poy

*Membres d'office

(Quorum 4)

MINUTES OF PROCEEDING

OTTAWA, Monday, May 7, 2007
(27)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day, in camera, at 4:07 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Fraser, Lovelace Nicholas, Munson and Nancy Ruth (5).

In attendance: Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 27, 2006, the committee continued its consideration of reviewing the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations. (*For the complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 11.*)

Pursuant to rule 92(2)(f) the committee met in camera for the consideration of a draft report.

It was agreed that the report be adopted and that the Steering Committee be authorized to make final editorial changes.

At 5:03 p.m., pursuant to rule 92(2)(e) the committee continued for the consideration of a draft agenda (future business).

At 5:37 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, May 14, 2007
(28)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:05 p.m., in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Fraser, Jaffer, Nancy Ruth and Poy (5).

Other senator present: The Honourable Senator Dyck (1).

In attendance: Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, April 27, 2006, the committee continued its consideration of the Minister of Indian Affairs and Northern Development's response to the recommendations contained in

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 7 mai 2007
(27)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à huis clos à 16 h 7 dans la pièce 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateur Andreychuk, Fraser, Lovelace Nicholas, Munson et Nancy Ruth (5).

Est présente : Laura Barnett, analyste, Services d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 27 avril 2006, le comité poursuit l'examen des mécanismes du gouvernement et les obligations nationales et internationales du Canada en matière de droits de la personne. (*Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 11 des délibérations du comité.*)

Conformément à l'alinéa 92(2)f) du Règlement, le comité se réunit à huis clos pour examiner une ébauche de rapport.

Il est convenu que le rapport est adopté et que le comité directeur est autorisé à y apporter les changements de forme finaux.

À 17 h 3, conformément à l'alinéa 92(2)e) du Règlement, le comité poursuit l'examen d'un projet d'ordre du jour (travaux futurs).

À 17 h 37, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 14 mai 2007
(28)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 16 h 5 dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Fraser, Jaffer, Nancy Ruth et Poy (5).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Dyck (1).

Est présente : Laura Barnett, analyste, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement.

Sont également présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 27 avril 2006, le comité poursuit sa discussion concernant la réponse du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien concernant les recommandations figurant dans le rapport du

the committee's report entitled *A Hard Bed to Lie in: Matrimonial Real Property on Reserve*, tabled in the Senate November 4, 2003. (For the complete text of Order of Reference, see proceedings of the committee, Issue No. 12.)

WITNESSES:

Native Women's Association of Canada:

Sherry Lewis, Executive Director;

Mary Eberts, Legal Advisor;

Yvonne Boyer, Legal Advisor.

Assembly of First Nations:

Debra Hanuse, Director, Law and Legislation.

As individuals

Wendy Grant-John, former Ministerial Representative to the Minister of Indian Affairs and Northern Development;

Wendy Cornet.

Ms. Lewis made a statement and, together with the other witnesses, answered questions.

Ms. Hanuse made a statement and answered questions.

Ms. Grant-John made a statement and, together with Ms. Cornet, answered questions.

At 6:47 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La greffière du comité,

Vanessa Moss-Norbury

Clerk of the Committee

comité intitulé *Un toit précaire : les biens fonciers matrimoniaux situés dans les réserves*, déposé au Sénat le 4 novembre 2003. (Le texte complet de l'ordre de renvoi figure au fascicule n° 12 des délibérations du comité.)

TÉMOINS :

Association des femmes autochtones du Canada :

Sherry Lewis, directrice exécutive;

Mary Eberts, conseillère juridique;

Yvonne Boyer, conseillère juridique.

Assemblée des Premières nations :

Debra Hanuse, directrice, Loi et législation.

À titre personnel :

Wendy Grant-John, ancienne représentante ministérielle auprès du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien;

Wendy Cornet.

Mme Lewis fait une déclaration et, avec les autres témoins, répond aux questions.

Mme Hanuse fait une déclaration et répond aux questions.

Mme Grant-John fait une déclaration et répond aux questions avec Mme Cornet.

À 18 h 47, le comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

REPORTS OF THE COMMITTEE

Tuesday, May 8, 2007

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to present its

ELEVENTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, April 27, 2006, to examine and monitor issues relating to human rights and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations, respectfully requests for the purpose of this study that it be empowered to engage the services of such counsel, technical, clerical and other personnel as may be necessary.

Pursuant to Chapter 3:06, section 2(1)(c) of the *Senate Administrative Rules*, the budget submitted to the Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration and the report thereon of that Committee are appended to this report.

Respectfully submitted,

La présidente,

A. RAYNELL ANDREYCHUK

Chair

RAPPORTS DU COMITÉ

Le mardi 8 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de présenter son

ONZIÈME RAPPORT

Votre Comité, autorisé par le Sénat le jeudi 27 avril 2006 à étudier et surveiller l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne, demande respectueusement qu'il soit, aux fins de ses travaux, autorisé à embaucher tout conseiller juridique et personnel technique, de bureau ou autre dont il pourrait avoir besoin.

Conformément au Chapitre 3:06, section 2(1)c) du *Règlement administratif du Sénat*, le budget présenté au Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration ainsi que le rapport s'y rapportant, sont annexés au présent rapport.

Respectueusement soumis,

**STANDING SENATE COMMITTEE ON
HUMAN RIGHTS**

**SPECIAL STUDY ON CANADA'S INTERNATIONAL AND
NATIONAL HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS**

**APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2008**

Extract from the *Journals of the Senate* of Thursday,
April 27, 2006:

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded
by the Honourable Senator Keon:

That the Standing Senate Committee on Human Rights
be authorized to examine and monitor issues relating to
human rights and, *inter alia*, to review the machinery of
government dealing with Canada's international and
national human rights obligations;

That the papers and evidence received and taken on the
subject during the First, Second and Third Sessions of the
Thirty-seventh Parliament and the First Session of the
Thirty-eighth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report to the Senate
no later than March 31, 2008, and that the Committee retain
until May 31, 2008 all powers necessary to publicize its
findings.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

**COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
DROITS DE LA PERSONNE**

**ÉTUDE SPÉCIALE SUR LES OBLIGATIONS NATIONALES
ET INTERNATIONALES DU CANADA EN MATIÈRE DE
DROITS DE LA PERSONNE**

**DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET
POUR L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT
LE 31 MARS 2008**

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 27 avril 2006 :

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par
l'honorable sénateur Keon :

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la
personne soit autorisé à étudier et surveiller l'évolution de
diverses questions ayant trait aux droits de la personne
et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du
gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations
nationales et internationales en matière de droits de la
personne;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur
la question par le Comité au cours des première, deuxième
et troisième sessions de la trente-septième législature et la
première session de la trente-huitième législature soient
déférés au Comité;

Que le Comité soumette son rapport final au plus tard
le 31 mars 2008, et qu'il conserve jusqu'au 31 mai 2008 tous
les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

SUMMARY OF EXPENDITURES

Professional and Other Services	\$ 16,000
Transportation and Communications	132,809
All Other Expenditures	<u>4,000</u>
TOTAL	\$ 152,809

The above budget was approved by the Standing Senate Committee on Human Rights on Monday, April 23, 2007.

The undersigned or an alternate will be in attendance on the date that this budget is considered.

Date _____ A. Raynell Andreychuk, Chair, Standing Senate Committee on Human Rights

Date _____ George J. Furey, Chair, Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration

FOR INFORMATION ONLY

Fiscal Year	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Approved Budget	\$ 31,713	\$ 13,138	\$ 5,300
Expenditure	\$ 11,107	\$ 3,185	

SOMMAIRE DES DÉPENSES

Services professionnels et autres	16 000 \$
Transportts et communications	132 809
Autres dépenses	<u>4 000</u>
TOTAL	152 809 \$

Le budget ci-dessus a été approuvé par le Comité sénatorial permanent des droits de la personne le lundi 23 avril 2007.

Le soussigné ou son remplaçant assistera à la séance au cours de laquelle le présent budget sera étudié.

Date _____ A. Raynell Andreychuk, présidente, Comité sénatorial permanent des droits de la personne

Date _____ George J. Furey, président, Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration

À TITRE D'INFORMATION

Année financière	2004-2005	2005-2006	2006-2007
Budget approuvé	31 713 \$	13 138 \$	5 300 \$
Dépenses	11 107 \$	3 185 \$	

STANDING SENATE COMMITTEE ON
HUMAN RIGHTS

SPECIAL STUDY ON CANADA'S INTERNATIONAL AND NATIONAL HUMAN RIGHTS OBLIGATIONS

EXPLANATION OF BUDGET ITEMS
APPLICATION FOR BUDGET AUTHORIZATION
FOR THE FISCAL YEAR ENDING MARCH 31, 2008

PROFESSIONAL AND OTHER SERVICES

1. Meals (0415)	\$ 5,000	
10 working dinners, \$500 per dinner		
2. Hospitality (0410)	2,000	
3. Expert/Consultant for the report (Public Policy Expert, Editors)	<u>9,000</u>	
(approx. 12 days X \$750 per day)		
Sub-total — Professional and Other Services		\$ 16,000

TRANSPORTATION AND COMMUNICATIONS

1. Travel expenses (0201)		
(A) Travel for fact finding — Geneva, Switzerland (Fall 2007 or Spring 2008)		
10 participants (8 Senators, 1 Research Analyst, 1 Clerk)		
Air transportation (8 x \$7,700 + 2 x \$5,000)	\$ 71,600	
Ground Transportation (minibus at \$1,500 and 6 taxis x \$50 x 10 participants)	4,500	
Geneva		
Hotel accommodations (3 nights x \$450 x 10 participants)	13,500	
Per diem and incidentals (5 days at \$155/day x 10 participants)	<u>7,750</u>	
Sub-total (Geneva)		\$ 97,350
(B) Travel for fact finding — New York City (Fall 2007 or Spring 2008)		
10 participants (8 Senators, 1 Research Analyst, 1 Clerk)		
Air transportation (10 x \$2,200)	\$ 22,000	
Ground Transportation (minibus at \$750 and taxis at \$100 x 10 participants)	1,750	
Hotel accommodations (10 x 2 nights x \$450)	9,000	
Per diem and incidentals (10 x 3 days at \$90.30)	<u>2,709</u>	
Sub-total (New York)		\$ <u>35,459</u>
Sub-total — Transportation and Communications		\$ 132, 809

ALL OTHER EXPENDITURES

1. Miscellaneous (0799)	\$ <u>4,000</u>	
Sub-total — All Other Expenditures		\$ <u>4,000</u>
TOTAL		\$ 152,809

The Senate administration has reviewed this budget application.

Heather Lank, Principal Clerk, Committees Directorate

Date

Hélène Lavoie, Director of Finance

Date

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES DROITS DE LA PERSONNE

ÉTUDE SPÉCIALE SUR LES OBLIGATIONS NATIONALES ET INTERNATIONALES DU CANADA EN MATIÈRE DE
DROITS DE LA PERSONNE

EXPLICATION DES ITEMS BUDGÉTAIRES
DEMANDE D'AUTORISATION DE BUDGET
POUR L'EXERCICE FINANCIER SE TERMINANT LE 31 MARS 2007

SERVICES PROFESSIONNELS ET AUTRES

1. Repas (0415)	5 000 \$	
10 repas de travail, 500 \$ par repas		
2. Hospitalité (0410)	2 000	
3. Expert-conseil pour le rapport (Expert en politiques publiques et dans le domaine juridique, éditeurs) (approx. 12 jours X 750\$ par jour)	<u>9 000</u>	
Sous-total — Services professionnels et autres		16 000 \$

TRANSPORT ET COMMUNICATIONS

1. Frais de déplacement (0201)		
(A) Voyage pour mission d'information — Genève, Suisse (Automne 2007 ou hiver 2008)		
10 participants (8 sénateurs, 1 analyste, 1 greffier)		
Transport aérien (8 x 7 700\$ + 2 x 5 000\$)	71 600 \$	
Transport terrestre (minibus à 1 500\$ et 6 taxis x 50\$ x 10 participants)	4 500	
Genève		
Hôtel (3 nuits x 450\$ x 10 participants)	13 500	
Per diem et imprévus (5 jours à 155\$/jour x 10 participants)	<u>7 750</u>	
Sous-total (Genève)		97 350 \$
(B) Voyage pour mission d'information Nations Unies — New York (Automne 2007 ou hiver 2008)		
10 participants (8 sénateurs, 1 analyste, 1 greffier)		
Transport aérien (10 x 2 200\$)	22 000 \$	
Transport terrestre (minibus à 750\$ et taxis pour 10 participants x 100\$)	1 750	
Hôtel (10 x 2 nuits x 450\$)	9 000	
Per diem et imprévus (10 x 3 jours à 90,30\$)	<u>2 709</u>	
Sous-total (New York)		<u>35 459 \$</u>
Sous-total — Transport et communications		132 809 \$

AUTRES DÉPENSES

1. Divers (0799)	<u>4 000 \$</u>	
Sous-total — Autres dépenses		<u>4 000 \$</u>
TOTAL		152 809 \$

L'administration du Sénat a examiné la présente demande d'autorisation budgétaire.

Heather Lank, greffière principale, Direction des comités

_____ Date

Hélène Lavoie, directrice des Finances

_____ Date

APPENDIX (B) TO THE REPORT

Thursday, May 3, 2007

The Standing Committee on Internal Economy, Budgets and Administration has examined the budget presented to it by the Standing Senate Committee on Human Rights for the proposed expenditures of the said Committee for the fiscal year ending March 31, 2008 for the purpose of its special study on Canada's international and national human rights obligations, as authorized by the Senate on Thursday, April 27, 2006. The said budget is as follows:

Professional and Other Services	\$ 16.000
Transportation and Communications	132.809
All Other Expenditures	<u>4.000</u>
Total	\$ 152 809

(includes funds for fact-finding trips to Geneva and New York)

Respectfully submitted,

Le président,

GEORGE J. FUREY

Chair

ANNEXE (B) AU RAPPORT

Le jeudi 3 mai 2007

Le Comité permanent de la régie interne, des budgets et de l'administration a examiné le budget qui lui a été présenté par le Comité sénatorial permanent des droits de la personne concernant les dépenses projetées dudit Comité pour l'exercice se terminant le 31 mars 2008 aux fins de leur étude spéciale sur les obligations nationales et internationales du Canada en matière de droits de la personne, tel qu'autorisé par le Sénat le jeudi 27 avril 2006. Ledit budget se lit comme suit :

Services professionnels et autres	16 000 \$
Transports et communications	132 809
Autres dépenses	<u>4 000</u>
Total	152 809 \$

(y compris des fonds pour des missions d'étude à Genève et à New York)

Respectueusement soumis,

Thursday, May 10, 2007

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to table its

TWELFTH REPORT

Your Committee, which was authorized by the Senate on Thursday, April 27, 2006, to examine and report upon Canada's international and national obligations in regards to the human rights now tables its report entitled: "*Canada and the United Nations Human Rights Council: At the Crossroads.*"

Respectfully submitted,

La présidente,

A. RAYNELL ANDREYCHUK

Chair

(Text of the report appears following the evidence)

Le jeudi 10 mai 2007

Le comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de déposer son

DOUZIÈME RAPPORT

Votre comité, autorisé par le Sénat le jeudi 27 avril 2006 à examiner, en vue d'en faire rapport, les obligations internationales et nationales du Canada relativement aux droits de la personne, dépose maintenant son rapport intitulé « *Le Canada et le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : À la croisée des chemins* »

Respectueusement soumis,

(Le texte du rapport paraît après les témoignages)

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, May 14, 2007

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:05 p.m. to consider the Minister of Indian Affairs and Northern Development's response to the recommendations contained in the committee's report: *A Hard Bed to Lie in: Matrimonial Real Property on Reserve*, tabled in the Senate on November 4, 2003.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we have with us today the Native Women's Association of Canada to respond to and update us on their opinion with respect to the issue of matrimonial real property on-reserve.

For the benefit of the record, the Standing Senate Committee on Human Rights produced, in November 2003, a report entitled: *A Hard Bed to Lie In: Matrimonial Real Property on Reserve*. That was the interim report, and since then there have been updates twice, wherein the standing committee indicated that they wished this matter be proceeded with expeditiously. Ministers have been called to place on the record their plans of action. We have called various groups in the community that are affected. We are now empanelled, as a result of the indication from the Minister of Indian Affairs and Northern Development, with respect to consultations on which he has embarked.

Minister Prentice had appointed Ms. Wendy Grant-John as his ministerial representative. She was given that title to do consultations with respect to matrimonial property on-reserve. Her report has now been presented to the minister, and we are continuing to follow up. We would now like the reactions of the Native Women's Association of Canada.

Before I do so, in respect of the Senate standing committee, which was chaired by the late Senator Maheu at the time, the preface to the report had a quote. I would like to read it for the record.

I believe that one of the basic rights we should be able to enjoy is the right to call a place, a community or a structure "home." Home is a place where we are safe and protected by family and friends. It is our private spot, where we can lock out the cares of the world and enjoy one another. It is also the place where, as a couple, when we plan a family, we know that this is the place where they will be safe, protected and loved. As a couple, you take a structure, and with personal touches from each of you, you make this your private world. You open your private

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 14 mai 2007

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui à 16 h 5, en rapport avec la réponse du ministre des Affaires indiennes et du Nord, concernant les recommandations figurant dans le rapport du comité intitulé *Un toit précaire : les biens fonciers matrimoniaux situés dans les réserves*, déposé au Sénat le 4 novembre 2003.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, nous accueillons aujourd'hui l'Association des femmes autochtones du Canada, qui fera le point sur son avis en rapport avec la question des biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves et répondra aux questions que nous voudrions bien lui poser.

Pour le compte rendu, soulignons que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne a produit en novembre 2003 un rapport intitulé *Un toit précaire : les biens fonciers matrimoniaux situés dans les réserves*. C'était un rapport provisoire sur la question et, depuis, le comité permanent a eu droit à deux mises à jour et déclaré qu'il souhaite que des mesures soient prises rapidement pour régler la question. Nous avons invité des ministres à souligner officiellement, pour le compte rendu, les plans d'action qu'ils ont adoptés en la matière. Nous avons appelé à témoigner divers groupes communautaires qui sont touchés par la question. D'après la consigne donnée par le ministre des Affaires indiennes et du Nord, nous avons maintenant pour mandat de suivre les consultations auxquelles il s'adonne.

Le ministre Prentice a fait de Mme Wendy Grant-John sa représentante ministérielle. Il lui a donné ce titre pour qu'elle mène des consultations au sujet des biens matrimoniaux dans les réserves. Elle lui a remis son rapport, et nous continuons d'assurer le suivi. Nous aimerions maintenant connaître les réactions de l'Association des femmes autochtones du Canada à ce sujet.

Avant de le faire, au sujet du Comité sénatorial permanent, que présidait feu le sénateur Maheu, il y avait une citation au début de son rapport. J'aimerais en faire la lecture pour le compte rendu.

Je crois que l'un des droits fondamentaux dont nous bénéficions, ou dont nous devrions pouvoir bénéficier, est le droit de vivre dans un endroit, une communauté ou une structure que nous appelons le « chez-soi ». Ce chez-soi est l'endroit où nous sommes en sécurité et où nous sommes protégés par notre famille et nos amis. Il s'agit de notre domaine privé, d'un endroit où nous oublions les soucis du monde extérieur et où nous nous retrouvons en famille. C'est également l'endroit, où, en tant que couple, lorsque nous planifions de fonder une famille, nous assurerons la

world to family and friends, making them feel welcome when they visit you. However, make no mistake, this place is your private world.

The final paragraph of the preface went on to say:

This would not appear to be the case for on-reserve women, as they hold no interest in the family home. There is no choice as to who has to move. It is the woman and, in most cases, it is the woman and her children. What a choice: be homeless or be in a loveless relationship, maybe an abusive relationship. Is that what Aboriginal women deserve? No, it is not. Is it humane? It is definitely not.

That was the preface to the work. For the benefit of those who have not read the report, the report indicates that this issue must be resolved. It does not go into necessarily the modality to use. It implies that there would be consultation with all those who are affected and that this continuing problem cannot go unresolved. Therefore, the minister embarked on the consultations. The report has been filed. It is a very lengthy and thick report.

I now invite Ms. Sherry Lewis, Executive Director of the Native Women's Association of Canada, to put on the record anything she wishes with respect to the consultations and the ongoing issue of matrimonial real property on-reserve.

Then we will turn to Ms. Debra Hanuse, Director, Law and Legislation, Assembly of First Nations. Accompanying the Native Women's Association Executive Director is Ms. Mary Eberts, Legal Advisor, and Ms. Yvonne Boyer, also Legal Advisor.

Welcome to you all. We will proceed after the two opening statements to questions from senators.

Sherry Lewis, Executive Director, Native Women's Association of Canada: I thank the Senate committee and their members for all of their hard work, especially this follow-up, to ensure this important issue is addressed in the way it was intended.

On behalf of the President and the Board of Directors of the Native Women's Association of Canada, NWAC, and the women across Canada who provided their valuable input on the matrimonial real property, MRP, solutions initiative, I thank you for inviting us here today.

First, I wish to highlight how important it has been for NWAC to be an equal partner in this initiative. We are convinced that the solution to the MRP problems requires more than correcting the

sécurité, la protection et l'amour aux membres de celle-ci. En tant que couple qui vise à établir une structure, et avec les contributions personnelles de l'un et de l'autre, nous faisons de cet endroit un univers intime. Nous ouvrons notre univers intime à la famille et aux amis, les accueillant avec chaleur lorsqu'ils nous rendent visite. Cependant, il ne faut pas se méprendre, cet endroit est bien notre univers intime.

Le dernier paragraphe de la préface se lit comme suit :

Il semblerait que ce ne soit pas le cas des femmes vivant dans les réserves car elles ne détiennent aucun intérêt dans la maison familiale. Aucun choix n'est donné en ce qui concerne la personne qui doit quitter le logement. C'est la femme qui doit partir, et dans la plupart des cas, c'est la femme et ses enfants. Quel choix! Se retrouver itinérante ou vivre un mariage malheureux, peut-être même recevoir des mauvais traitements. Est-ce que les femmes autochtones méritent cela? Non. Est-ce humain de leur faire subir une telle situation? Certainement pas.

C'était la préface du rapport. Pour ceux qui ne l'ont pas lu, le rapport signale que c'est une question qu'il faut régler. Le procédé à employer n'y est pas forcément indiqué. Le rapport donne à entendre qu'il faudrait consulter toutes les parties touchées et laisse voir que c'est un problème persistant qui ne doit pas demeurer sans réponse. Par conséquent, le ministre s'est engagé dans des consultations. Le rapport a été déposé. C'est un rapport qui est très long, très épais.

J'invite maintenant Mme Sherry Lewis, directrice exécutive de l'Association des femmes autochtones du Canada, à faire inscrire au compte rendu toutes les observations qu'elle souhaite formuler en rapport avec les consultations et le dossier des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves.

Ensuite, nous nous tournons vers Mme Debra Hanuse, directrice, loi et législation, Assemblée des Premières nations. La directrice exécutive de l'Association des femmes autochtones du Canada est accompagnée de Mme Mary Eberts, conseillère juridique, et de Mme Yvonne Boyer, conseillère juridique elle aussi.

Bienvenue à toutes. Les sénateurs pourront poser des questions après que nous aurons entendu les deux déclarations liminaires.

Sherry Lewis, directrice exécutive, Association des femmes autochtones du Canada : Je tiens à remercier le comité sénatorial et ses membres de toute l'ardeur au travail dont ils ont fait preuve, surtout dans le contexte du suivi qu'ils font ici, pour veiller à ce que cette question importante soit réglée de la manière prévue.

Au nom de la présidente et des membres du conseil d'administration de l'Association des femmes autochtones du Canada, l'AFAC, et des femmes qui, partout au Canada, ont apporté une précieuse contribution au programme visant à déceler des solutions au problème des biens immobiliers matrimoniaux, je tiens à vous remercier de nous avoir invitées aujourd'hui.

D'abord, je tiens à souligner à quel point il importe, à l'AFAC, d'être un partenaire égal à l'égard de cette initiative. Nous sommes convaincus que la solution aux problèmes que pose le

legislative gap. MRP issues are the most blatant evidence of the discrimination against all women — Aboriginal and non-Aboriginal — that results from the matrimonial real property laws that apply on-reserve.

The past eight months have been a learning experience for all of us involved in MRP, as the stories we heard are heartbreaking. Aboriginal women on the verge of a marriage breakup, divorce or other circumstances are being forced to leave their matrimonial home on-reserve and are being driven into poverty, despair and danger.

These women are not alone. Children are often involved, and they bear the brunt of this desperate crisis over which they have no control. They are innocent victims of a flawed process. NWAC is trying to change that in a constructive, fully inclusive and detailed manner.

On April 20, the Minister of Indian Affairs and Northern Development, Jim Prentice, released the 500-page MRP report of Indian Affairs and Northern Development Canada, INAC, Ministerial Representative Wendy Grant-John. Following the public release, the minister has provided no comment as to whether or not he supports Ms. Grant-John's report. NWAC, however, was impressed with the work completed by the ministerial representative and supports the conclusions and recommendations she presents in her report.

NWAC supports First Nations' continued inherent right to their lands and territories and their right to establish MRP solutions. The Aboriginal women we consulted with reiterated this. They stated that they are from these communities and that they want to address these issues within their own communities. The women who provided solutions in this process are our daughters, sisters, mothers, grandmothers and granddaughters. They want the intergenerational cycle of abuse and marginalization to end. They want there to be a collective effort to bring the required change in their communities through the creation of a responsive and comprehensive MRP process. Now, more than ever, they want to heal and come together to reclaim their way of being.

The recommendations and conclusions contained in the ministerial representative's report must be read as a whole, which together offer all of the necessary protections for First Nations women and their families. I want to clarify some specific points.

NWAC fully supports the recommendations contained in the ministerial representative's report. NWAC supports the implementation of both legislative and non-legislative solutions to MRP. To be effective, both solutions must be implemented in a complementary way. Non-legislative solutions are required

dossier des biens immobiliers matrimoniaux ne consiste pas uniquement à corriger une lacune législative. Le dossier des biens immobiliers matrimoniaux représente l'exemple le plus flagrant de discrimination envers toutes les femmes — autochtones et autres — attribuable aux lois en la matière qui s'appliquent dans les réserves.

Les huit derniers mois nous ont apporté beaucoup d'enseignements sur la question des biens immobiliers matrimoniaux : les histoires que nous avons entendues vous arrachent le cœur. Des femmes autochtones sur le point d'une rupture, d'un divorce ou d'une autre situation difficile sont contraintes de quitter le foyer conjugal situé dans la réserve, à affronter la pauvreté, le désespoir et le danger.

Ces femmes ne sont pas seules. Il y a des enfants dans cette histoire, et ce sont eux qui subissent le pire d'une crise désespérée sur laquelle ils n'ont aucune emprise. Ce sont les victimes innocentes d'un processus déficient. L'AFAC essaie de faire évoluer la situation d'une manière constructive, détaillée et entièrement inclusive.

Le 20 avril, le ministre des Affaires indiennes et du Nord, Jim Prentice, a annoncé la publication par son ministère d'un rapport de 500 pages sur la question des biens immobiliers matrimoniaux. L'auteur en est sa représentante ministérielle, Wendy Grant-John. À la suite de l'annonce publique, le ministre n'a rien déclaré pour faire voir s'il appuyait, oui ou non, le rapport de Mme Grant-John. Cependant, le travail accompli par la représentante ministérielle a impressionné l'AFAC, qui appuie les conclusions et les recommandations formulées par Mme Grant-John dans son rapport.

L'AFAC appuie le droit inhérent des Premières nations à leurs terres et territoires ainsi que leur droit d'établir des solutions aux problèmes des biens immobiliers matrimoniaux. Les femmes autochtones que nous avons consultées l'ont répété. Elles ont déclaré qu'elles sont originaires de ces communautés et qu'elles souhaitent s'attaquer au problème en question à l'intérieur de leurs communautés. Les femmes qui ont fourni des solutions sont des filles et des petites-filles, des sœurs, des mères et des grands-mères. Elles veulent que cesse le cycle intergénérationnel de violence et de marginalisation. Elles souhaitent qu'il y ait un effort collectif pour faire évoluer leurs communautés, par la création d'un processus global et bien adapté dans le dossier. Plus que jamais, elles souhaitent guérir et faire cause commune pour reconquérir leur manière d'être.

Les recommandations et les conclusions du rapport de la représentante ministérielle doivent être tenues pour un ensemble qui offre toutes les mesures de protection nécessaires aux femmes des Premières nations et à leur famille. Je souhaite apporter des précisions sur des points particuliers.

L'AFAC appuie sans réserve les recommandations que renferme le rapport de la représentante ministérielle. L'AFAC appuie la mise en œuvre de solutions législatives et autres au problème que pose le dossier des biens immobiliers matrimoniaux. Pour être efficaces, les deux types de solutions doivent être mises

to address the capacity of communities to move forward to resolve MRP as well as to remove issues linked to MRP, such as violence against Aboriginal women.

While I indicated that NWAC has been an equal partner, that is until recently, when INAC made a decision to unilaterally exclude NWAC and the Assembly of First Nations, AFN, as partners. NWAC was invited to attend meetings in April, during which it became clear that INAC is making choices and plans without fully involving their partners. NWAC has attempted to provide advice and feedback, but we are uncertain whether any of our ideas have been taken into consideration. We are clear that any MRP solutions must be consistent with international norms and standards, as noted in the ministerial representative's report.

While NWAC has done the best it could to advance the MRP process to this point, we have now been sidestepped in favour of INAC's agenda. This unilateral movement by INAC is not in the interests of the Aboriginal women who we are here to represent, many of whom took great personal risk to come forward and tell their stories.

We must ensure that whatever legislation is drafted protects the best interests, safety and protection of these Aboriginal women and their children. We need to avoid another flawed piece of legislation, to be cognizant of problems encountered by Bill C-31, and to avoid the mistakes that have historically been made in implementing legislation without proper consultation and partnership with those affected.

It is crucial that non-legislative supports are implemented as well, because legislation alone will not solve the MRP issue. The lives and safety of First Nations women and their families depend on it.

Debra Hanuse, Director, Law and Legislation, Assembly of First Nations: Good afternoon. Thank you for the opportunity to speak before you today and to share our views on the ministerial representative's report and on what solutions are required to resolve this issue.

My name is Debra Hanuse. I am the Acting Director of Law and Legislation rather than legal counsel for AFN. I am here on behalf of the AFN and National Chief Phil Fontaine, who sends his regrets that he could not be here today.

AFN is a national organization that represents 633 First Nations across the country, as well as First Nations citizens, regardless of where they reside, their gender or various other criteria.

en œuvre d'une manière complémentaire. Les solutions non législatives s'imposent, car elles permettront aux communautés d'aller de l'avant et de résoudre le problème des biens immobiliers matrimoniaux et d'éliminer les problèmes connexes, par exemple la violence faite aux femmes autochtones.

J'ai dit tout à l'heure que l'AFAC a été un partenaire égal dans l'aventure, mais, récemment, AINC a décidé unilatéralement d'écarter l'AFAC et l'APN, l'Assemblée des Premières nations, en tant que partenaires. L'AFAC a été invitée à assister à des réunions en avril. À ce moment-là, il est devenu évident que AINC faisait des choix et dressait des plans sans que ses partenaires puissent y participer pleinement. À l'AFAC, nous avons essayé de donner des conseils et une rétroaction, mais nous ne savons pas très bien si l'une quelconque de nos idées a été prise en considération. Nous l'affirmons clairement : toute solution dans le dossier doit concorder avec les normes internationales, comme il en est question dans le rapport de la représentante ministérielle.

Si l'AFAC a fait de son mieux pour faire progresser le dossier des biens immobiliers matrimoniaux jusqu'à maintenant, d'autres intérêts au ministère ont fini par primer. Cette manœuvre unilatérale de la part du ministère n'est pas dans l'intérêt des femmes autochtones que nous sommes venues représenter ici et dont bon nombre ont couru personnellement un grand risque en s'affichant et en racontant leurs histoires.

Nous devons nous assurer que le projet de loi rédigé, quel qu'il soit, sert à garantir les intérêts supérieurs des femmes autochtones et de leurs enfants, ainsi qu'à assurer leur protection. Nous devons éviter d'adopter une autre loi déficiente, être conscients des problèmes vécus en rapport avec le projet de loi C-31 et éviter les erreurs qui ont été commises par le passé lorsque des lois ont été mises en œuvre sans que les personnes touchées aient été consultées et appelées à participer à l'exercice de façon convenable.

De même, la mise en œuvre de mesures non législatives de soutien revêt une importance capitale elle aussi, car les lois à elles seules ne permettront pas de régler les problèmes que posent les biens immobiliers matrimoniaux. Il en va de la vie et de la sécurité des femmes des Premières nations et de leur famille.

Debra Hanuse, directrice, Loi et législation, Assemblée des Premières nations : Bonjour. Je vous remercie de l'occasion que vous me donnez aujourd'hui de m'adresser à vous et de faire part de mon point de vue sur le rapport de la représentante ministérielle et sur les solutions qu'il faut adopter pour régler cette question.

Je m'appelle Debra Hanuse. Je suis directrice par intérim. Loi et législation, plutôt que conseillère juridique, à l'APN. Je comparais aujourd'hui au nom de l'APN et du chef national Phil Fontaine, qui fait part de ses regrets, n'ayant pu assister à la séance aujourd'hui.

L'APN est un organisme national qui regroupe 633 Premières nations situées partout au pays ainsi que des citoyens des Premières nations, indépendamment de leur lieu de résidence, de leur sexe et de quelque autre critère.

You asked us for an update on where things stand, so before commenting on the ministerial representative's report, I will give you a brief thumbnail sketch. Phase 3 of the minister's process consisted of seven days in mid-February. During that period, the parties, despite best efforts, were unable to reach consensus on an option to address matrimonial real property issues on-reserve. In accordance with her mandate, the ministerial representative recommended an option for the government to consider. The minister has made it clear that he intends to table legislation on this issue in the spring.

As Ms. Lewis noted, there were subsequent meetings on April 19 and April 26. At that time, INAC officials advised us that they were in the advanced stages of legislative drafting at that point and that there were few opportunities for reorientation of our process, which we had requested consistently throughout the minister's nationwide process. Nonetheless, INAC officials invited us to participate but essentially told us there would be few opportunities for our input to be factored into any legislative solution that would ultimately be developed.

Our understanding at this point is that the federal government is proceeding with the development of a legislative option that would likely incorporate many of the features of the interim federal legislation that has been recommended by the ministerial representative.

To backtrack for just a moment, on March 9, in anticipation that the minister would have before him recommendations that were not a consensus document, the AFN wanted to ensure that the minister had before him the AFN's views on preferred options and approaches to addressing this issue. At that time, we presented the minister with a document that has been provided to you today for your review. It is a document entitled *Reconciling First Nations and Crown Jurisdiction over Matrimonial Real Property on Reserves and Addressing Immediate Needs of First Nations Families*. That document sets out in detail how the AFN would like to see this issue resolved. Like everyone else, we feel this is a very important issue that requires resolution.

To bring you fully up to speed, on May 2, after the meetings with INAC officials and after being advised that this piece of legislation was already in the advanced stages of development, the national chief sent a letter to the minister expressing the AFN's ongoing commitment to work collaboratively, but also expressing concerns about the time frame for seeking First Nations input, which would effectively have been a two-week window from the date of those meetings until the point in time when other processes would unfold and it would no longer be possible to engage with AFN and NWAC on those issues. We also advised the minister that the process did not meet the expectations of a meaningful process that would generate an enduring solution for MRP on-reserve.

Vous nous avez demandé de faire le point sur la situation. Avant de traiter du rapport de la représentante ministérielle, je vais donc exposer la situation sommairement. L'étape 3 du processus mise en œuvre par le ministre devait s'échelonner sur sept jours à la mi-février. À ce moment-là, les parties, malgré les bons efforts faits, n'ont pu s'entendre sur une option qui permettrait de s'attaquer au dossier des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves. Conformément au mandat qui lui a été conféré, la représentante ministérielle a recommandé une option que le gouvernement est appelé à envisager. Le ministre a indiqué clairement qu'il entend déposer un projet de loi sur la question au printemps.

Comme Mme Lewis l'a fait remarquer, il y a eu d'autres réunions, le 19 et le 26 avril. À ce moment-là, les responsables d'AINC nous ont signalé qu'ils en étaient à une étape avancée de la rédaction du projet de loi et que les possibilités de réorientation de notre processus étaient minces, même si nous avions demandé cela tout au long du processus pancanadien mis en œuvre par le ministre. Néanmoins, les responsables d'AINC nous ont invités à participer à l'exercice, mais en nous disant essentiellement que nous aurions peu d'occasions d'apporter une contribution susceptible d'être intégrée à la solution législative qui finirait par naître de l'exercice.

Si nous avons bien saisi, le gouvernement fédéral prépare une mesure législative qui intégrerait vraisemblablement nombre des éléments compris dans les mesures législatives fédérales provisoires recommandées par la représentante ministérielle.

Pour revenir un peu dans le temps, au 9 mars pour être précis, prévoyant que le ministre serait mis devant des recommandations qui ne font pas l'objet d'un consensus, nous voulions nous assurer que M. Prentice connaissait le point de vue de l'APN quant aux options et approches qu'il faudrait retenir. À ce moment-là, nous lui avons présenté un document que nous soumettons aujourd'hui à votre examen. C'est un document intitulé *Concilier les compétences des Premières Nations et de la Couronne sur les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves et répondre aux besoins immédiats des familles des Premières nations*. Ce document expose de manière détaillée la façon dont l'APN voudrait que la question se règle. Comme tout le monde, nous croyons que c'est une question très importante qui appelle une solution.

Pour bien faire le point, disons que, le 2 mai, après les réunions tenues avec les responsables d'AINC et après avoir appris que le projet de loi en question en était déjà à un stade avancé, le chef national a fait parvenir une lettre au ministre pour souligner que l'APN s'engage toujours à collaborer à l'exercice, mais aussi pour exprimer des préoccupations quant au délai que cela suppose quand vient le temps de solliciter l'avis des Premières nations : ce serait là effectivement une période de deux semaines, de la date des réunions en question au moment où d'autres processus se dérouleraient, et il ne serait plus possible de traiter de ce sujet avec l'APN et l'AFAC. Nous avons aussi signalé au ministre que sa démarche ne correspondait pas à la consultation valable selon nos attentes, susceptible de déboucher sur une solution durable au problème lié aux biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves.

We are interested in workable and enduring solutions to this issue, not just in partial solutions or solutions that do not address the needs of all of those affected by the legislative uncertainty on this issue.

This essentially brings me to my comments on the ministerial representative's report. In the first part of her recommendation, she recommends recognition of inherent jurisdiction over matrimonial real property on-reserve and First Nation legal traditions. We have had direction from the Supreme Court on this. They have given us an interpretation of section 35 of the Constitution Act. It contains a promise of rights recognition and also requires reconciliation of Crown and First Nations jurisdiction. The recommendation by the ministerial representative is entirely consistent with this direction from the Supreme Court of Canada. It is also something that the AFN has consistently advocated from the outset of this process.

Of course, the AFN strongly endorses the ministerial representative's recommendations regarding recognition of First Nations jurisdiction. However, the Supreme Court of Canada also offered us other important direction on this question. They told us that reconciliation was to be achieved by good-faith negotiations. Therefore, we submit that the process of achieving reconciliation and recognition cannot be achieved through the unilateral imposition of legislation by the federal government on First Nations peoples.

We submit that a process of negotiation is required before any legislation on this issue can be tabled. We draw your attention to a political accord that was signed by the federal government and the Assembly of First Nations in May of 2005. The purpose and intent of the accord was specifically to commit the parties to work jointly to promote meaningful processes for reconciliation and implementation of the rights in section 35 of the Constitution. In other words, the political accord provides a vehicle that is specifically directed to achieving the reconciliation now demanded by section 35 of the Constitution.

As we have throughout this process, we urge you to urge the minister to address MRP issues on-reserve through the reconciliation process set out in the political accord. In this document, we also speak about how the NWAC organization could be involved in an exercise of this nature and would welcome any questions you might have on that.

That brings me to the interim federal rules that the ministerial representative has recommended. We certainly appreciate all of the considerable effort that the ministerial representative put into finding a solution that would address the interests of all parties who participated in the process, including the federal government, NWAC and First Nations.

Nous souhaitons trouver des solutions viables et durables au problème et non seulement des solutions partielles, sinon des solutions qui ne tiennent pas compte des besoins de tous ceux qui sont touchés par l'incertitude législative entourant la question.

Essentiellement, cela m'amène à parler du rapport de la représentante ministérielle. Dans la première partie de sa recommandation, elle préconise la reconnaissance de la compétence inhérente des Premières nations en matière de biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves et des traditions juridiques des Premières nations. La Cour suprême a établi des consignes à cet égard. Elle a interprété pour nous l'article 35 de la Loi constitutionnelle. Cet article renferme une promesse de reconnaissance des droits et exige la conciliation des compétences de la Couronne et des Premières nations. La recommandation de la représentante ministérielle concorde parfaitement avec la consigne ainsi donnée par la Cour suprême du Canada. C'est également une notion que l'APN défend avec constance depuis le début du processus.

Bien entendu, l'APN appuie vivement les recommandations de la représentante ministérielle en ce qui concerne la reconnaissance des compétences des Premières nations. Cependant, la Cour suprême du Canada nous offre aussi d'autres consignes importantes au sujet de la question. Elle nous dit que la conciliation passe par des négociations menées de bonne foi. Par conséquent, nous faisons valoir que le processus de conciliation et de reconnaissance ne saurait aboutir là où le gouvernement fédéral impose unilatéralement un projet de loi aux peuples des Premières nations.

Nous avançons qu'il faut un processus de négociation avant que toute mesure législative en la matière soit déposée. Nous attirons votre attention sur l'accord politique conclu par le gouvernement fédéral et l'Assemblée des Premières nations en mai 2005. C'est un accord qui visait précisément à engager les parties à collaborer à la promotion de processus valables de conciliation et de mises en œuvre des droits prévus à l'article 35 de la Constitution. Autrement dit, l'accord politique prévoit un instrument qui vise particulièrement à réaliser la conciliation qu'exige actuellement l'article 35 de la Constitution.

À l'exemple de ce que nous avons fait tout au long du processus, aujourd'hui, nous vous invitons fortement à inciter instamment le ministre à s'attaquer au dossier des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves au moyen du processus de conciliation exposé dans l'accord politique. Dans le document en question, nous parlons aussi de la façon dont l'AFAC pourrait collaborer à l'exercice et sommes ouverts à l'idée de répondre à toute question que vous voudrez bien poser à ce sujet.

Cela m'amène à parler des règles fédérales provisoires recommandées par la représentante ministérielle. Certes, nous apprécions tous l'effort notable déployé par la représentante ministérielle pour en arriver à une solution qui tient compte des intérêts de toutes les parties ayant participé au processus, y compris le gouvernement fédéral, l'AFAC et les Premières nations.

However, we have concerns that some of those interim rules might result in an infringement of rights protected under section 35 of the Constitution. With the remedy of interim exclusive possession, there is considerable judicial recognition of First Nations. For example, there has been recognition of Aboriginal title and reserve lands; First Nations jurisdiction over family law matters, including adoption and marriage; and, where title is proof, there is recognition of the right of First Nations to manage lands held by Aboriginal title. As well, there has been some recognition of self-government rights in cases such as the *Campbell* case in British Columbia. All of these factors support the view that First Nations have Aboriginal title and treaty rights and interests in their reserve lands.

Aboriginal title is a right to exclusive possession. Granting rights of exclusive possession to non-members, in particular, may result in an interference with the Aboriginal title of First Nations in their reserve lands. Therefore, extending this remedy to non-members may result in unjustifiable infringements of the rights under section 35 of the Constitution.

There has been some suggestion that, because this remedy would be of a temporary nature, this would not result in any significant infringement. We submit that this is not accurate. Interim exclusive possession can be for periods of up to 18 years, if the order is with respect to the minor child reaching an age of majority. It is not just a temporary measure; often it can be for extended periods of time.

We would also like to note that few couples on-reserve own their homes. That brings me back to the wonderful quote that you offered us at the beginning where a right to call a place and a community and a structure home is a fundamental right to which everyone should be entitled. We very much wish that for First Nations. The sad reality is that only 30 per cent of all First Nations on-reserve own their homes and 70 per cent of all housing on-reserve is social housing. Even if we were to develop a legislative solution of this nature, it would only apply to a maximum potential number of 30 per cent of all First Nations living on-reserve.

There are still 70 per cent of First Nations families out there who do not own their home. This is because of prohibitions in the Indian Act against mortgaging, seizing and sale of reserve lands. First Nations cannot go to the bank to secure financing to build their own homes, so they are dependent on the federal government or their bands for financing. This has been a significant bar to homeownership which means that, when looking for solutions to MRP issues on-reserve, we will only be able to reach a limited number of

Cependant, nous craignons que certaines des règles provisoires en question aient pour effet d'empiéter sur les droits protégés par l'article 35 de la Constitution. Du fait du recours que représente la possession exclusive provisoire, la reconnaissance juridique des Premières nations est appréciable. Par exemple, il y a eu reconnaissance du titre ancestral et des terres de réserve; reconnaissance de la compétence des Premières nations en matière de droit de la famille, notamment pour l'adoption et le mariage; et reconnaissance du droit qu'ont les Premières nations de gérer les terres visées par un titre ancestral. De même, les droits associés à l'autonomie politique des Premières nations sous certains aspects ont été reconnus, notamment dans l'arrêt *Campbell* au sujet d'une affaire qui a eu lieu en Colombie-Britannique. Tous ces facteurs confirment le point de vue selon lequel les Premières nations disposent à l'égard de leurs terres de réserve un titre ancestral et des titres et intérêts issus de traités.

Le titre ancestral renvoie à un droit de possession exclusive. Or, le fait de conférer des droits de possession exclusive — en particulier à ceux qui ne sont pas membres — peut avoir pour effet de porter atteinte au titre autochtone des Premières nations en rapport avec leurs terres de réserve. Par conséquent, le fait d'appliquer ce recours aux non-membres peut constituer une atteinte injustifiée aux droits prévus à l'article 35 de la Constitution.

Certains ont fait valoir que, étant donné que le recours est de nature temporaire, l'atteinte aux droits en question ne serait pas significative. Nous affirmons que cela n'est pas exact. La possession exclusive provisoire peut valoir jusqu'à l'âge de 18 ans, dans la mesure où l'ordonnance touche à un mineur, justement, jusqu'à la majorité. Ce n'est pas qu'une mesure temporaire; souvent, ça peut devenir une mesure prolongée.

Nous voulons également faire remarquer que les couples qui possèdent leur propre maison dans les réserves sont rares. Cela me ramène au merveilleux passage que vous avez cité au début, soit que le droit de vivre dans un endroit, une communauté ou une structure que nous appelons le « chez-soi » est un droit fondamental dont tous devraient pouvoir bénéficier. Nous souhaitons vivement que les Premières nations puissent en bénéficier elles aussi. Triste réalité : 30 p. 100 seulement des membres des Premières nations dans les réserves possèdent leur propre maison, et 70 p. 100 des habitations dans les réserves sont subventionnées. Même si on arrivait à une solution législative de cette nature, cela ne s'appliquerait qu'à un maximum possible de 30 p. 100 de tous les membres des Premières nations dans les réserves.

Il y a encore 70 p. 100 des familles des Premières nations qui ne sont pas propriétaires de leur propre maison. C'est attribuable aux interdictions qui figurent dans la Loi sur les Indiens en ce qui concerne les hypothèques, les saisies et la vente de terres de réserve. Les membres des Premières nations ne peuvent aller contracter à la banque un emprunt pour faire construire leur maison; ils sont donc dépendants du gouvernement fédéral ou de leur bande à cet égard. Voilà qui entrave sensiblement l'accès à la propriété; cela veut dire que, à la recherche de solutions au

First Nations families by introducing measures that do not provide remedies for social housing that is generally rented from bands.

Potentially interfering with the constitutionally protected rights of First Nations in order to extend a 30 per cent solution to First Nations families on-reserve would hardly amount to a justifiable infringement of constitutionally protected rights.

We would now like to turn our attention to compensation orders. The Supreme Court of Canada has already ruled that compensation orders are available to First Nations couples on-reserve. Including remedy, interim federal rules would merely codify existing remedy. This will not provide any new relief to First Nations families.

The picture gets grimmer. Due, again, to the nature of reserve lands and the provisions that prohibit mortgaging, seizure and sale of reserve lands, most couples have challenges in enforcing compensation orders, if they are able to secure them. Because reserve lands cannot be mortgaged, First Nations couples cannot access capital in order to pay each other out and comply with enforcement orders.

Section 89 is one of the key provisions in the Indian Act that prohibits lands from sale or seizure. We do not recommend that there be any tinkering of this provision but, if there is tinkering, it should not occur without significant consultation with First Nations. This provision, similar to many others in the Indian Act, is specifically designed to protect reserve lands from alienation, and to preserve those lands for the exclusive use and benefit of members only. Any interference with those protections will have significant impacts on First Nations and First Nations communities. We would strongly advise against any tinkering with these provisions. This view is shared by the ministerial representative. In her report, she states that there should be no attempt to open section 89 of the Indian Act in any way that would allow any seizure of reserve land for the benefit of non-members.

The ministerial representative goes on to recommend that the preferred approach with regard to section 89 of the act would be to recognize First Nations jurisdiction to deal with this issue, to exercise jurisdiction over encumbering property interests in their land, including rules affecting the exemption of section 69 of the Indian Act. The AFN, for obvious reasons, fully endorses the recommendation by the ministerial representative as there is significant potential to undermine the protections in the Indian Act intended to prevent reserve lands from being alienated or removed from the exclusive use and benefit of members.

problème lié aux biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves, nous allons seulement pouvoir agir pour un nombre limité de familles des Premières nations en adoptant des mesures qui ne corrigent en rien les difficultés posées par les logements subventionnés généralement loués auprès des bandes.

La possibilité de porter atteinte aux droits constitutionnels des Premières nations afin d'appliquer une solution à 30 p. 100 des familles des Premières nations dans les réserves ne se justifierait guère.

Nous aimerions maintenant nous attacher aux ordonnances d'indemnisation. La Cour suprême du Canada a déjà tranché : les ordonnances d'indemnisation s'appliquent aux couples des Premières nations dans les réserves. Les règles fédérales provisoires ne serviraient qu'à codifier les recours existants. Il n'y aurait aucune mesure nouvelle de redressement pour les familles des Premières nations.

Le tableau s'assombrit. Encore une fois, étant donné la nature des terres de réserve et les dispositions qui interdisent les hypothèques, la vente et la saisie des terres de réserve, la plupart des couples éprouvent de la difficulté à faire appliquer les ordonnances d'indemnisation, si tant est qu'ils peuvent en profiter. Comme les terres de réserve ne peuvent être hypothéquées, les couples des Premières nations ne peuvent accéder au capital nécessaire pour procéder au rachat de la part d'autrui et respecter l'ordonnance d'indemnisation.

L'article 89 figure parmi les principales dispositions de la Loi sur les Indiens interdisant que les terres puissent être vendues ou saisies. Nous ne recommandons pas aux législateurs d'aller rafistoler cette disposition; s'il fallait le faire, il faudrait d'abord consulter convenablement les Premières nations. La disposition en question, qui ressemble à de nombreux autres passages de la Loi sur les Indiens, est conçue expressément pour protéger les terres de réserve contre une éventuelle cession et de les réserver exclusivement à l'usage et à l'avantage des membres. Toute atteinte à ces mesures de protection aura un impact sensible sur les Premières nations et les communautés des Premières nations. Nous déconseillons vivement aux législateurs de rafistoler ces dispositions. La représentante ministérielle est d'accord sur ce point. Dans son rapport, elle affirme qu'il ne faut pas essayer d'ouvrir le champ à une révision de l'article 89 de la Loi sur les Indiens de quelque façon qu'il puisse permettre la saisie des terres de réserve au profit de non-membres.

La représentante ministérielle recommande encore une approche de prédilection face à l'article 89 de la Loi : reconnaître la compétence des Premières nations quand il s'agit de traiter de cette question, d'exercer leur pouvoir sur les intérêts immobiliers grevés sur leurs terres, y compris les règles touchant la dispense prévue à l'article 69 de la Loi sur les Indiens. Pour des raisons évidentes, l'APN appuie sans réserve la recommandation de la représentante ministérielle, car les chances sont bonnes que cela mine les protections prévues dans la Loi sur les Indiens pour empêcher que les terres de réserve fassent l'objet d'une cession ou qu'elles cessent d'être réservées à l'usage et à l'avantage des membres.

We are also mindful of the need for immediate solutions for First Nations people affected by the legislative uncertainty on this issue. With this in mind, we developed the options set out in the document tabled before you today. We refer you to this document. There is no one single solution. We put a great deal of effort into finding as many solutions as we could find to address the immediate needs of families affected by this, because we want to avoid any potential infringements of Aboriginal rights or title.

Therefore, we ask you to review those recommendations set out in this report and ask for your support in recommending to the federal government and to the minister that serious consideration be given to these; particularly in light of the significant potential infringements that might occur if we adopt the interim rules and the challenges that would be involved in enforcing compensation orders. Codifying them gives nothing more meaningful to people in communities than is already presently available.

This brings me to the duty to consult. We know what the Supreme Court of Canada has said on this question in the landmark *Haida* case. They told us that where the Crown has knowledge, real or constructive, of the potential existence of an Aboriginal right or title and contemplates conduct that might adversely affect it, then the Crown has a duty to consult.

In other words, there is no room for the exercise of discretion once the Crown has knowledge of an existing right and contemplates conduct that might affect those rights. The Crown must consult with First Nations in those circumstances.

The ministerial representative did not make any specific recommendations on the issue of consultation. However, she did obtain legal advice and reported on and appended those opinions as part of her report. It is worth noting that legal counsel retained by the ministerial representative similarly concluded that the Crown has a duty to consult with First Nations in regard to the proposed legislation as a result of their collective interests in reserve lands. It is also worth noting that the legal counsel for the ministerial representative noted that even at its most minimal, the duty to consult requires direct engagement with each First Nation.

Despite the conclusions reached by legal counsel for the ministerial representative and our various submissions to the federal government on this question, we have been advised that the federal government does not plan to engage in consultations with First Nations on any legislation that is currently being developed. We would ask for your assistance in persuading the government to reconsider this decision and comply with the direction provided to us by the Supreme Court of Canada to engage in direct consultations with First Nations on legislation that has significant potential to affect constitutionally protected rights.

There are three more sections of the ministerial representative's report. Briefly, I will provide some comments on those.

Nous avons également à l'esprit la nécessité de trouver des solutions immédiates au problème qu'éprouvent les membres des Premières nations face à l'incertitude législative à cet égard. Compte tenu de cela, nous avons conçu les options présentées dans le document déposé ici aujourd'hui. Nous vous demandons de vous y reporter. Il n'y a pas de solutions uniques. Nous nous efforçons de trouver le plus grand nombre possible de solutions au problème, pour répondre aux besoins immédiats des familles touchées. C'est que nous voulons éviter qu'il y ait atteinte possible aux titres ou droits ancestraux.

Par conséquent, nous vous demandons d'examiner les recommandations présentées dans le rapport en question et nous vous demandons de conseiller au gouvernement fédéral et au ministre de les examiner de manière sérieuse, particulièrement du fait qu'il pourrait y avoir une grave atteinte aux droits si nous adoptons les règles provisoires, sans oublier les défis que pose l'application des ordonnances d'indemnisation. La codification de tout cela ne donne rien de plus aux gens des communautés.

Cela m'amène à parler du devoir de consulter. Nous savons ce que la Cour suprême du Canada en a dit dans une cause qui a fait date, l'arrêt *Haida*. Elle nous a fait savoir que, là où l'État a connaissance, concrètement ou par imputation, de l'existence potentielle du droit ou titre ancestral et envisage des mesures susceptibles d'avoir un effet préjudiciable sur celui-ci, il lui incombe de consulter.

Autrement dit, il n'y a pas de marge discrétionnaire possible une fois que l'État établit l'existence d'un droit et qu'il envisage une conduite susceptible d'avoir un effet sur ces droits. L'État doit consulter les Premières nations dans de tels cas.

La représentante ministérielle n'a pas formulé de recommandations particulières à propos de la consultation. Cependant, elle a obtenu des conseils juridiques qu'elle expose et qui sont annexés à son rapport. Il vaut la peine de noter que les conseillers juridiques retenus par la représentante ministérielle ont conclu de même que l'État a le devoir de consulter les Premières nations au sujet du projet de loi, du fait des intérêts collectifs liés aux terres de réserve qui entrent en jeu. Il vaut la peine de le noter aussi : les conseils juridiques de la représentante ministérielle ont fait remarquer que, tout au moins, le devoir de consulter exige de s'entretenir directement avec chacune des Premières nations.

Quoi qu'il en soit des conclusions tirées par les conseillers juridiques de la représentante ministérielle et dans nos divers mémoires à l'intention du gouvernement fédéral sur la question, nous avons appris que le gouvernement fédéral n'entend pas consulter les Premières nations à propos de quelque mesure législative actuellement en voie d'élaboration. Nous vous demandons de nous aider à persuader le gouvernement de revenir sur cette décision et de se conformer à la consigne que nous donne la Cour suprême du Canada, soit de consulter directement les Premières nations à propos des projets de loi ayant la possibilité de toucher sensiblement leurs droits constitutionnels.

Le rapport de la représentante ministérielle comporte trois autres parties. Brièvement, je vais les commenter.

First, we would like to comment on the ministerial representative's recommendations with regard to federal options set out in the federal government's consultation document. Two of the three options proposed by the federal government would have provided for the application of provincial laws to reserve lands. We have been advised that that is not an option that is actively under consideration at this point in time. However, until legislation is tabled, anything can happen. Therefore, we would like to ensure that you have our views on this question. Our view is that we support the conclusion reached by the ministerial representative that the application of provincial laws would constitute unjustifiable infringements and pose too many practical problems in terms of harmonization and conflict of laws. The AFN agrees with this conclusion and would strongly recommend against the adoption of any solution that would involve the application of provincial laws.

We would like to turn our attention to recommendations made by the ministerial representative with regard to financial resources required to implement any solution ultimately adopted to address matrimonial real property issues on-reserve. The ministerial representative identified a number of areas that require resources. These included resources for First Nations to develop their own laws and to consult with their citizens. She also noted that resources are required to develop and further develop existing dispute resolution mechanisms and to ensure access to justice for First Nations citizens. The AFN strongly endorses the ministerial representative's recommendations with regard to resource requirements for implementing solutions to matrimonial real property issues on-reserve, and we echo the sentiments expressed by NWAC that we can look to challenges implementing Bill C-31 to know what happens when we do not turn our minds to ensuring that adequate resources are made available for implementing legislation of this nature.

Finally, we would like to comment on some of the non-legislative options recommended by the ministerial representative. These included — and I alluded to them a moment ago — recommendations to provide First Nations with resources to establish dispute resolution bodies. If recognition is part of the overall package, then the way in which First Nations communities will likely resolve these would be through many dispute resolution mechanisms in their own communities.

In order to implement recognition, it would be vital to include, as part of the comprehensive package, provisions for the implementation of dispute resolution processes and mechanisms in First Nation communities.

Another non-legislative solution recommended by the ministerial representative was to conduct an evaluation of existing programs, such as the First Nations Land Management Act and the Regional Lands Administration Program, RLAP,

Premièrement, nous voulons commenter les recommandations de la représentante ministérielle au sujet des options fédérales exposées dans le document de consultation du gouvernement fédéral. Deux des trois options proposées par le gouvernement fédéral prévoient l'application des lois provinciales aux terres de réserve. On nous a signalé que ce n'est pas une option qui est activement envisagée en ce moment. Cependant, tant et aussi longtemps que le projet de loi n'est pas déposé, tout peut arriver. Par conséquent, nous voulons être sûrs que vous connaissiez notre point de vue sur la question. Notre point de vue, c'est que nous appuyons la conclusion de la représentante ministérielle, soit que l'application des lois provinciales représenterait une atteinte injustifiable aux droits des Premières nations et poserait un trop grand nombre de problèmes pratiques en ce qui concerne l'harmonisation des lois. L'APN est d'accord avec cette conclusion et déconseille vivement au gouvernement d'adopter toute solution qui entraînerait l'application de lois provinciales.

Nous voulons parler maintenant des recommandations de la représentante ministérielle concernant les ressources financières nécessaires à la mise en œuvre de toute solution au problème lié aux biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves. La représentante ministérielle a cerné plusieurs secteurs où il faudrait investir des ressources. Il s'agit notamment de ressources à l'intention des Premières nations pour qu'elles puissent se donner leurs propres lois et consulter leurs citoyens. Elle a également parlé de ressources nécessaires pour créer et mettre au point des mécanismes extrajudiciaires de règlement des conflits et garantir l'accès à la justice aux citoyens des Premières nations. L'APN appuie vivement les recommandations de la représentante ministérielle au sujet des ressources nécessaires à la mise en œuvre de solutions au problème lié aux biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves. Nous nous faisons l'écho des sentiments exprimés par l'AFAC, c'est-à-dire que nous pouvons entrevoir les défis liés à la mise en œuvre du projet de loi C-31. Il s'agit de savoir ce qui se produit là où nous omettons de prévoir des ressources adéquates pour la mise en œuvre de mesures législatives de cette nature.

Enfin, nous souhaitons commenter certaines des options non législatives que recommande la représentante ministérielle. Il s'agissait notamment — et j'en ai parlé il y a quelques instants — de recommandations visant à munir les Premières nations des ressources nécessaires pour établir des organismes de règlement des conflits. Si la reconnaissance fait partie du programme d'ensemble, ce sera vraisemblablement par l'application des nombreux mécanismes de règlement des conflits au sein de leurs propres communautés que les Premières nations vont régler cela.

Pour mettre en œuvre la reconnaissance, il serait capital d'inclure dans le programme global des dispositions touchant la mise en œuvre de procédés et de mécanismes de règlement des conflits au sein des communautés des Premières nations.

Autre solution non législative recommandée par la représentante ministérielle : réaliser une évaluation des programmes existants, par exemple la Loi sur la gestion des terres des premières nations et le Programme régional

which are programs designed to improve the land registry system, as well as the 53/60 Delegated Authority programs and to address any shortfalls in those programs.

We have an elaboration of some of these in our report. For example, in the First Nation Land Management Act, FNLMA, there are 51 First Nations who want to join those currently developing their laws, their land laws and their matrimonial real property codes through the FNLMA. However, there are not sufficient resources to accommodate those 51, who are essentially in a waiting pool pending their opportunity to get in and actually start doing that work. If there were resources made available to those 51 First Nations in the waiting group, then there would be a total of about 109 or 110 First Nations across Canada who, through the FNLMA, would be developing their own MRP codes and their own land laws. There is an existing solution that would not interfere with the constitutionally protected rights of anyone, and it provides a vehicle through which — but for the lack of resources — this could be addressed by a large number of First Nations across the country.

We would like to draw your attention to the non-legislative options we have proposed in our document tabled with you today. In addition to endorsing the non-legislative options recommended by the ministerial representative, we would also ask you to recommend to the federal government that serious consideration be given to the non-legislative options that we have set out in our document.

Next steps: Where do we go from here? Section 25 of the Constitution Act provides some direction that there be no abrogation or derogation of section 35 rights when seeking to achieve appropriate balance between the protections afforded to individuals in section 15 of the Charter and protections afforded to collective rights in section 35 of the Constitution Act of 1982.

Our concern is that the importance of protecting collective rights has somehow been lost in the debate, and we wish to remind you that it is important to factor these collective rights into the equation.

We would also wish to note — just to summarize and provide you with an overview — that the adoption of interim federal rules would only offer a partial solution, as non-members and custom lands would likely be excluded from any legislative solution to matrimonial real property issues on-reserve. The interim federal rules would not offer any remedies to the majority of First Nations on-reserve who do not own their home. As indicated earlier, 70 per cent of First Nations do not own their home, and that is also set up in this document.

d'administration des terres, le PRAT, qui sont des programmes conçus pour améliorer le système du registre des terres, ainsi que les programmes d'autorité déléguée 53-60. Il s'agissait aussi de déceler toute lacune dans les programmes en question.

Nous avons des précisions sur certains des cas dans notre rapport. Par exemple, pour la Loi sur la gestion des terres des premières nations, la LGTPN, 51 Premières nations souhaitant se joindre à l'exercice élaborent actuellement leurs propres lois, leurs lois en matière foncière et leurs codes de biens immobiliers matrimoniaux par le truchement de la LGTPN. Cependant, les ressources disponibles ne suffisent pas aux 51 Premières nations en question, qui font essentiellement le pied de grue, le temps de pouvoir s'engager dans la démarche et commencer vraiment à faire le travail en question. Si des ressources étaient mises à la disposition des 51 Premières nations qui attendent, il y aurait alors 109 ou 110 Premières nations au Canada qui, par le truchement de la LGTPN, élaboreraient leurs propres codes de biens immobiliers matrimoniaux et leurs propres lois foncières. Or, il existe une solution qui n'entrave pas les droits constitutionnels de quiconque et qui pourrait servir d'instrument à cet égard — si ce n'était du manque de ressources — pour qu'un grand nombre de Premières nations au Canada se penchent sur ce dossier.

Nous aimerions attirer votre attention sur les options non législatives que nous proposons dans le document que nous avons déposé ici aujourd'hui. En plus d'appuyer les options non législatives que recommande la représentante ministérielle, nous aimerions également vous demander de recommander au gouvernement fédéral d'envisager sérieusement les options non législatives que nous avons établies dans notre document.

Étapes à venir : et maintenant, où va-t-on? L'article 25 de la Loi constitutionnelle montre la voie : il ne faut pas porter atteinte aux droits inscrits à l'article 35 pour essayer d'en arriver à un juste équilibre entre les mesures de protection accordées aux particuliers d'après l'article 15 de la Charte et les mesures de protection en matière de droits collectifs inscrits à l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Nous craignons que l'importance de protéger les droits collectifs ait quelque peu été perdue pendant le débat et nous souhaitons vous rappeler qu'il importe de faire entrer les droits collectifs dans l'équation.

Nous voulons également faire remarquer — simplement pour résumer la chose et vous donner un petit aperçu — que l'adoption des règles fédérales provisoires ne représente qu'une solution partielle, car les non-membres et les terres distribuées selon la coutume seraient vraisemblablement exclus de toute solution législative aux problèmes des biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves. Les règles fédérales provisoires ne prévoieraient pas de recours pour la majorité des membres des Premières nations vivant dans les réserves, mais qui ne sont pas propriétaires de leur maison. Comme je l'ai dit plus tôt, 70 p. 100 des membres des Premières nations ne sont pas propriétaires de leur maison, et vous verrez cela aussi dans le document.

On process consideration, the reconciliation now demanded by section 35 of the Constitution requires good-faith negotiations. We would submit that the federal government cannot proceed unilaterally with the development of any legislation that provides for recognition of First Nations jurisdiction over matrimonial real property issues on-reserve.

We would respectfully submit that considerably more work is required to ensure compliance with sections 15, 25 and 35 of the Constitution Act.

We strongly encourage you to recommend to the federal government that they return to the table with the AFN and NWAC to complete the joint development of solutions to matrimonial real property on-reserve in a manner that is consistent with the direction provided by the Supreme Court of Canada. We also encourage you to recommend that the government allocate sufficient time for completing this work as it is more important to get it right and ensure meaningful solutions are provided to people at the end of the day. What good is building a palace if the people you build it for cannot open the door and get in? Access to justice and meaningful solutions would provide relief to the majority of people in First Nations communities rather than the small percentage who own their homes.

As the Supreme Court of Canada has directed, it is vitally important that the Crown engage in direct consultations with First Nations on any options that are developed.

We would, in closing, ask for your assistance in ensuring that the individual rights of our members are protected, that our collective rights are not sacrificed in the interests of political expediency and that any remedies that are ultimately adopted to address MRP issues on-reserve offer real and meaningful solutions to our people. That concludes our submissions.

The Chairman: Thank you for both of those submissions.

Ms. Hanuse, you said more work is required. I remember that statement some 30 years ago when I worked in family court. More time was always needed to work on these solutions while individuals were very much in distress — children and women who kept coming before my court.

On the one hand, it is a very complex problem; it should wait for further work. On the other hand, it is within the ambit of the First Nations people to determine the rules. You want to have further consultation with the minister before any laws are in place. However, the work has been done within the leadership of the First Nations, and more work is required. How much more time, on this issue, do you believe First Nations leaders need? All the issues have been identified. If I accept your submission that it should be the leadership within the reserves that will determine some appropriate matrimonial property respecting the reserve, how much more time do you need?

Quant au processus, la conciliation exige maintenant, d'après l'article 35 de la Constitution, qu'il y ait des négociations menées de bonne foi. Nous avançons que le gouvernement fédéral ne peut procéder unilatéralement à l'élaboration de quelques projets de loi qui traitent de la reconnaissance de la compétence des Premières nations en matière de biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves.

Nous faisons valoir respectueusement qu'il faut beaucoup plus de travail pour garantir la conformité avec les articles 15, 25 et 35 de la Loi constitutionnelle.

Nous vous encourageons vivement à recommander au gouvernement fédéral de revenir à la table avec l'APN et l'AFAC pour que nous puissions trouver ensemble des solutions aux problèmes des biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves, d'une façon qui concorde avec la consigne de la Cour suprême du Canada. De même, nous vous encourageons à recommander au gouvernement de prévoir un temps suffisant pour que ce travail se fasse; mieux vaut prendre son temps et bien faire le travail, et s'assurer que ce sont des solutions valables qui sont proposées aux gens au bout du compte. À quoi bon construire un palais si les gens pour lesquels vous le construisez n'arrivent pas à ouvrir la porte et à y entrer? L'accès à la justice et l'application de solutions valables pourraient être à l'origine d'un redressement pour la majorité des membres des communautés des Premières nations, par opposition aux mesures qui ne touchent qu'un faible pourcentage, soit les propriétaires de maison.

La Cour suprême du Canada a donné une consigne : il est d'une importance capitale que l'État consulte directement les Premières nations à propos de toute option mise au point.

Pour terminer, nous vous demandons de vous assurer que les droits individuels de nos membres sont protégés, que nos droits collectifs ne sont pas sacrifiés sur l'autel de opportunisme politique et que tous recours finalement adoptés pour traiter des questions relatives aux biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves représentent des solutions à la fois valables et concrètes du point de vue de nos membres. Cela conclut nos exposés.

La présidente : Merci d'avoir présenté ces deux exposés.

Madame Hanuse, vous avez dit qu'il y a encore du travail à faire. Je me rappelle qu'on ait dit ça il y a une trentaine d'années, à l'époque où je travaillais au tribunal de la famille. Il fallait toujours plus de temps pour travailler aux solutions envisagées, pendant que les gens vivaient une très grande détresse — les enfants et les femmes qui se retrouvaient à mon tribunal.

D'une part, il s'agit d'un problème très complexe; il faudrait attendre que le travail avance. D'autre part, la détermination des règles entre dans le champ d'action des Premières nations. Vous voulez que le ministre vous consulte davantage avant que toute loi soit mise en place. Cependant, le travail a été fait au sein de la direction des Premières nations et il y a encore du travail à faire. Dans le dossier, à votre avis, combien de temps faut-il encore aux leaders des Premières nations? Toutes les questions ont été cernées. Si j'accepte votre argument, soit que ce serait les dirigeants des réserves qui détermineraient en partie les règles touchant les biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves... combien de temps de plus vous faut-il?

Ms. Hanuse: First Nations have absolutely no interest in delaying the resolution of this issue. It is not just a matter of First Nations leaders finding a solution. We, in partnership, have to find solutions together to provide a framework, so that there will be certainty for all parties involved; there is a need for harmonization of rules, et cetera.

How much more time is required? We had seven days to build consensus during the consensus-building process.

The Chairman: That is not my question. I put aside the consultations. From your point of view, seven days was not sufficient. Not addressing any initiative, assuming the minister was to do nothing, you are saying it is the responsibility of the leadership within First Nations reserves to resolve this outstanding issue that has been there for decades. You have correctly identified the issues — I want to read it further as I read it very quickly.

How much more time do you need to consult within your own reserves to come up with your solution? That is the consultation I am talking about. I understand the other. I am frustrated, because I hear that 70 per cent of the housing is social and only 30 per cent of First Nations people own their homes — that is the same kind of rebuttal they heard with the Homesteads Act back in the 1920s. However, I do not go back that far. Many people did not own land; they were renting properties. The same kind of rebuttal was heard: Let us not put in the Homesteads Act to protect them because look at all the people left out, and yet we moved on it; women had to have some protections. It is not just one protection they may need; there may be a whole array of answers, not just matrimonial property. Some do not live on-reserve, some live elsewhere. It will be a long-term process. However, to get at this one issue, how much more time do you need? Incidentally, I am not being tough on you, because we sat here for quite some time with minister after minister asking them how much more time they needed to consult. They put a process in place, and we will take into account whether they should spend more time consulting.

I want to know, if the federal government did nothing and the moral and legal obligation you say lies with the leadership, how much more time will it take before there is a solution to the matrimonial property issue — not other related issues. To be fair, some people have come up with a solution.

Ms. Hanuse: Before answering your question, I would like to offer a bit of context. In the discussions that occurred through the minister's nationwide process, there was not any significant disagreement with the notion of First Nations assuming jurisdiction in this area. It was recognized that that process of developing regulations within First Nations

Mme Hanuse : Les Premières nations n'ont absolument pas intérêt à retarder le règlement de cette question. Il s'agit simplement que les leaders des Premières nations trouvent une solution. De concert, nous devons trouver des solutions en vue de préparer un cadre, pour qu'il y ait certitude du point de vue de toutes les parties en cause. Il faut harmoniser les règles et ainsi de suite.

Combien de temps faudrait-il? Nous avons eu sept jours pour dégager un consensus dans le contexte du processus d'établissement d'un consensus.

La présidente : Ce n'est pas la question que j'ai posée. Je mets de côté les consultations. De votre point de vue, un délai de sept jours n'était pas suffisant. En ne parlant pas de mesures particulières et en présumant que le ministre ne change rien, vous dites qu'il appartient aux dirigeants des réserves des Premières nations de régler une question qui perdure depuis des décennies. Vous avez cerné correctement les questions en jeu — je veux lire encore; je suis en train de lire très rapidement.

Combien de temps vous faut-il pour consulter vos propres réserves et arriver à une solution qui est la vôtre? C'est de cette consultation que je parle. Je comprends l'autre. Cela me frustre, car j'entends dire que 70 p. 100 des logements sont subventionnés et que seulement 30 p. 100 des gens des Premières nations sont propriétaires — c'est le même genre de réplique que ce que les gens entendaient durant les années 1920, à l'époque du Homestead Act. Cependant, je dois dire que je n'ai pas connu cette époque. Les gens étaient nombreux à ne pas posséder de terre; ils louaient. C'est le même genre de réplique qu'on entendait : ne prévoyons pas de les protéger dans le Homestead Act, sinon il y aura toutes sortes de personnes qui seront laissées pour compte, et néanmoins nous sommes allés de l'avant; les femmes ont tenu à avoir de la protection. Ce n'est pas seulement une protection qu'il faut; c'est peut-être tout un éventail de solutions, pas seulement ce qui touche les biens matrimoniaux. Certaines vivent dans les réserves, d'autres ailleurs. Ce sera une démarche de longue durée. Cependant, pour régler cette question particulière, combien de temps vous faudrait-il encore? Soit dit en passant, je n'essaie pas de vous faire la vie dure : nous nous sommes assis ici pendant longtemps avec un ministre et puis un autre, pour leur demander combien de temps il leur faut encore pour consulter. Ils ont mis en place une démarche, et nous allons chercher à savoir s'il leur faut plus de temps pour mener les consultations.

Je veux savoir une chose : si le gouvernement fédéral ne faisait rien et que, selon vous, l'obligation morale et juridique appartient à la direction, combien de temps faudrait-il encore pour trouver une solution à la question des biens matrimoniaux — pas aux questions connexes. Soyons équitables : certaines personnes ont déjà trouvé une solution.

Mme Hanuse : Avant de répondre à votre question, j'aimerais parler un peu du contexte. Durant les discussions que le ministre a organisées à l'échelle nationale, il n'y a pas eu de désaccord profond quant à l'idée que les Premières nations assument la compétence à cet égard. On a reconnu qu'il faudra peut-être un certain temps pour que se réalise le travail de réglementation au

communities that would involve all members of First Nations communities, both men and women, may take some time to unfold. There was also recognition that something needed to be done in the interim to provide immediate relief, which is why we proposed many non-legislative solutions in the document that we tabled.

Unlike the women who were impacted by the Homesteads Act, they did not have collective rights that also needed to be factored in. That was a long time before 1982 when collective rights were constitutionally protected. We are not only talking about individual rights but also collective rights. If section 35 of the Constitution is to have any meaning then it cannot be ignored in the equation or the solutions that we are seeking.

It is a slightly different context. How much time is required? Community processes — when they have developed their own legislation — can take anywhere upwards of two years to develop regulations that they are comfortable with and that provide enduring and workable solutions to their communities. However, in our document, there are many interim solutions that could be put into place. For example, if First Nations people cannot access capital to ensure a fair division of matrimonial property when they break up, the spousal compensation loan fund provides a practical solution. There could be some legislation enacted around that. That could provide immediate relief to couples. It would be loans, which would not result in a burden to the taxpayer, as they would be fully repayable to the Crown. First Nations couples could then access capital and be able to pay out the other spouse. That would provide a fair, immediate and just resolution to many matrimonial real property issues on-reserve.

We are not saying delay and provide no immediate relief. We are saying, because of all the different rights involved, the need to achieve an appropriate balance between sections 15 and 35 rights and the strong direction provided to us by section 25 of the Charter that states that there would be no abrogation or derogation of rights that we have responsibilities collectively. Those responsibilities mean we cannot barrel ahead with the unilateral solution to this issue that does not properly factor in all of these various interests. All we are saying is go back to the drawing board — and we can have anyone attest to the hard work and commitment that we all demonstrated throughout this process to find solutions — seven days was not enough. However, with 14 days or 21 days, who knows what miracles we can pull off in finding a global solution. We and NWAC are committed and willing to go back to the table to find a solution that is workable and enduring and that meets all of our interests and needs.

The Chairman: Ms. Eberts, would you like to comment on how much more time is required?

sein des communautés des Premières nations avec le concours de tous les membres des communautés des Premières nations, hommes et femmes y compris. On a aussi reconnu qu'il fallait agir dans l'intervalle, pour prévoir un recours immédiat, et c'est la raison pour laquelle de nombreuses solutions non législatives se trouvent dans le document que nous avons déposé.

Dans le cas des femmes touchées par le Homestead Act, il n'y avait pas la question des droits collectifs à prendre en considération. C'était bien avant 1982 et l'inscription des droits collectifs dans la Constitution. Nous parlons non seulement de droits individuels, mais aussi de droits collectifs. Si l'article 35 de la Constitution a un sens, on ne saurait en faire fi en élaborant les solutions.

Le contexte est légèrement différent. Combien de temps faut-il? Dans les communautés — je parle ici des cas où les gens ont préparé leurs propres lois —, il faut compter jusqu'à deux ans pour que s'édifie une réglementation avec laquelle les gens sont à l'aise et qui débouche sur des solutions viables et durables pour les communautés. Cependant, dans notre document, nous proposons de nombreuses solutions provisoires. Par exemple, si les membres des Premières nations ne peuvent accéder au capital nécessaire pour qu'il y ait un partage équitable des biens matrimoniaux en cas de rupture, voilà que le fonds d'indemnisation des conjoints constitue une solution pratique. Il pourrait y avoir un projet de loi à ce sujet. Cela permettrait aux couples d'accéder à une aide immédiate. Ce serait sous forme de prêt, qui ne deviendrait pas un fardeau pour le contribuable, car les sommes seraient entièrement remboursables à l'État. Les couples des Premières nations ayant alors accès à du capital, un conjoint pourrait racheter la part de l'autre. Ce serait une façon équitable et immédiate de régler un grand nombre des problèmes liés aux biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves.

Nous ne disons pas : continuez à travailler là-dessus sans fournir d'aide immédiate. Plutôt, étant donné les divers droits qui entrent en jeu, nous disons qu'il faut trouver un juste équilibre entre, d'une part, les droits prévus aux articles 15 et 35, et, d'autre part, la consigne claire qui se trouve à l'article 25 de la Charte, soit que celle-ci ne porte pas atteinte aux droits dont nous jouissons collectivement, sans oublier les responsabilités. Compte tenu de ces responsabilités, nous ne pouvons avancer à fond de train et adopter une solution unilatérale qui ne tient pas bien compte de tous les intérêts divergents qui entrent en jeu. Tout ce que nous disons, c'est qu'il faut refaire nos devoirs — et les gens témoigneront de l'ardeur au travail et du degré d'engagement dont nous avons tous fait preuve tout au long de l'exercice —, c'est qu'un délai de sept jours est insuffisant. Par contre, en ayant 14 ou 21 jours pour agir, qui sait quel miracle nous allons pouvoir faire, à la recherche d'une solution globale. À l'APN et à l'AFAC, nous avons la volonté de revenir à la table de négociations pour trouver une solution qui soit viable et durable, et qui répond à l'ensemble des intérêts et des besoins qui entrent en jeu.

La présidente : Madame Eberts, voulez-vous traiter de cette question : combien de temps il faudrait encore?

Mary Eberts, Legal Advisor, Native Women's Association of Canada: I will comment on a couple of things. It is important to mention that we do not know whether the legislation, which the federal government is preparing without consulting us, will apply to the 70 per cent of people who are not land owners. Theoretically, it is possible for such legislation to apply to leasehold interests, but we do not know for sure because we have been excluded from the table. Similarly, we do not know whether the federal legislation will apply to custom allotments. Discussion at the consensus-building table went both ways, with the federal position remaining unclear. It is so unfortunate that we have been excluded from the table because these questions are now to be determined solely by the federal government without the input of the people who truly know the situation on the ground from reserve to reserve.

As far as the timing is concerned, I will make two points: On the first point, precedent was set in the First Nations Land Management Act when it imposed a one-year time limit on First Nations for preparing their land codes, and very few of them were able to comply with that limit. Before the ministerial representative's report, experience showed that it could take up to three years for the First Nation to develop its code. When we talk about matrimonial property law in the off-reserve context, we should remember that we already have a legal system and a land registry in place. We are changing only the setting of some dials, but the system is in place. When we talk about property on-reserve, the land registry system run by INAC is imperfect, full of historical anomalies, and many communities are outside of it to begin with, making it difficult to develop codes in that kind of circumstance.

In her report, the ministerial representative proposed that there be interim federal legislation to look after the concerns of women. Ms. Lewis told the committee that the NWAC supports the recommendations of the ministerial representative. We also support the recommendation in her report that the Government of Canada seems to be leaving in the dust, and that is that there be a capacity building for First Nations to develop their own property codes and their own alternative dispute resolution mechanisms. If federal legislation is meant to be an interim solution but no resources are given to First Nations communities to help them in the substantial task of developing these codes, then the interim solution will become the permanent solution, and no one wants that.

On the second point, the Royal Commission on Aboriginal Peoples recommended that the government recognize First Nations jurisdiction in the family area. The commission also made a strong recommendation that women be fully involved in the preparation of legislation at the First Nations level. We believe that is mandated by section 28 of the Charter, which applies to section 25 of the Charter — the section that protects historical rights — just as section 35(4) applies to section 35(1).

Mary Eberts, conseillère juridique, Association des femmes autochtones du Canada : J'aimerais traiter de quelques sujets. Il importe de dire que nous ne savons pas si le projet de loi que prépare le gouvernement fédéral sans nous consulter s'appliquera aux 70 p. 100 de membres qui ne sont pas propriétaires fonciers. Théoriquement, il est possible qu'une telle loi s'applique aux intérêts à bail, mais nous n'en sommes pas sûrs : nous avons été écartés de la table. De même, nous ne savons pas si le projet de loi fédéral s'appliquera aux terres distribuées selon la coutume. À l'étape de l'établissement du consensus, les avis étaient partagés. La position du gouvernement fédéral demeurerait équivoque. Il est si malheureux que nous ayons été exclus de cette table de négociations, car il y a des questions que le gouvernement fédéral se charge maintenant de déterminer à lui seul, sans consulter les gens qui connaissent vraiment la situation sur le terrain, d'une réserve à l'autre.

Pour ce qui est du moment choisi, je dirai deux choses : premièrement, le précédent a été établi dans la Loi sur la gestion des terres des premières nations, qui a imposé aux Premières nations un délai de un an pour la préparation des codes fonciers, et très peu d'entre elles ont pu y arriver dans le délai imparti. Avant que la représentante ministérielle ne présente son rapport, d'après l'expérience vécue, il fallait jusqu'à trois ans pour qu'une Première nation mette au point son propre code. Quand il est question du droit des biens immobiliers en dehors des réserves, il faut se rappeler qu'il y a déjà en place un régime juridique et un registre des terres. Il s'agit seulement de jouer un peu avec les réglages, mais l'ensemble est déjà en place. Pour ce qui est des biens dans les réserves, le registre des terres qui relève d'AINC est imparfait, plein d'anomalies historiques, et de nombreuses communautés en sont exclues au départ, de sorte qu'il est difficile de mettre au point les codes dans le contexte.

Dans son rapport, la représentante ministérielle a affirmé que l'adoption de lois fédérales provisoires permettrait de répondre aux préoccupations des femmes. Mme Lewis a signalé au comité que l'AFAC appuie les recommandations de la représentante ministérielle. Nous sommes d'accord nous aussi sur un point dont il est question dans le rapport : le gouvernement du Canada semble faire cavalier seul dans le dossier; selon elle, il faut donner des moyens aux Premières nations pour qu'elles puissent établir leurs propres codes fonciers et leurs propres mécanismes de règlement des conflits. Si la loi fédérale envisagée est conçue comme une solution provisoire au problème, sans que les ressources ne soient mises à la disposition des communautés des Premières nations pour qu'elles puissent mieux prendre en charge la tâche importante que constitue l'établissement des codes en question, la solution provisoire devient une solution permanente, et personne ne veut de cela.

Deuxièmement, il a été recommandé dans le rapport de la Commission royale sur les peuples autochtones que le gouvernement reconnaisse la compétence des Premières nations dans le domaine de la famille. Pareillement, il était recommandé vivement que les femmes participent pleinement à la mise au point des lois à l'échelle des Premières nations. Nous croyons que cela est prévu à l'article 28 de la Charte, qui s'applique à l'article 25 de la Charte — l'article qui protège les droits historiques — tout

The capacity building is not only critical for First Nations but also for organizations such as the Native Women's Association of Canada and its locals to involve women fully in the development of these codes.

We agree that the process will take a great deal of time. Meanwhile, we are in favour of the ministerial representative's recommendation that there be a consensus-built federal legislation, which we are not getting at this time.

The Chairman: I would invite the witnesses to supplement their responses with further presentations to the committee in writing should there be areas for elaboration.

Senator Fraser: I apologize profusely for my late arrival. There was nothing I could do about it and it was not my wish to be late.

As the Chairman said, this has been on the agenda for 30-35 years or longer. Certainly, it has been about 30 years since I had my first call from Mary Two-Axe Early, and here we are again. When it is on the agenda, everyone is inspired with good will, but we simply do not get any further than that.

I have two statements that I would like you to comment on. First, as is often observed, the perfect is the enemy of the good. If we wait for the perfect solution to the matrimonial property regime, committees will be meeting in this room 100 years from now saying, "Wait, more consultation is needed; it is not perfect yet."

Second, on the federal legislation currently in preparation by the minister, I have no idea what is planned, because I am not in his circle of confidence. It occurred to me that whatever he proposes might have the benefit of obliging people to have not only good will but also an impetus to act and oblige First Nations by making this a first priority to prompt positive outcomes. Could you react to both of those statements?

Ms. Eberts: The Native Women's Association of Canada is no stranger to that long hiatus of which you spoke. We have been trying for decades to get this issue on the public agenda, and it was only after we sued the federal government that there seemed to be any interest in policy development on their part.

We believe that the solution recommended by the ministerial representative is sensible if both pieces of it are put in place. The first piece is the interim federal legislation, and it is a big assumption that it will be adequate. Assuming it is adequate, the necessary second piece is the capacity building. If there is no capacity building, instead of having a community level process for developing the property codes, we will have one or two or more First Nations challenging the legislation in the courts.

comme le paragraphe 35(4) s'applique au paragraphe 35(1). Disposer des moyens en question revêt une importance critique non seulement au sein des Premières nations dans leur ensemble, mais aussi dans les organismes comme l'Association des femmes autochtones du Canada et ses sections locales, pour que les femmes puissent participer pleinement à l'élaboration des codes en question.

Nous sommes d'accord pour dire qu'il faudra beaucoup de temps. Dans l'intervalle, nous sommes en faveur de la recommandation de la représentante ministérielle, soit qu'une loi fédérale consensuelle soit adoptée. Or, nous n'en sommes pas là.

La présidente : J'inviterais les témoins à nous écrire après les audiences pour ajouter des éléments d'information aux réponses qu'ils donnent ici, en cas de besoin.

Le sénateur Fraser : Je dois me confondre en excuses : je suis en retard. Je n'y pouvais rien; je ne souhaitais pas ne pas y être à l'heure.

Comme la présidente l'a dit, cela est inscrit au programme depuis 30 à 35 ans, sinon plus. Certes, ça fait environ 30 ans, depuis que j'ai reçu mon premier appel de la part de Mary Two-Axe Early et voilà que nous y sommes à nouveau. Quand la question est mise à l'ordre du jour, tout le monde est plein de bonne volonté, mais nous n'arrivons tout simplement pas à dépasser ce stade.

Je ferai deux déclarations que j'aimerais que vous commentiez. Premièrement, comme on le voit souvent, le mieux est l'ennemi du bien. Si nous attendons la solution parfaite au problème du régime des biens matrimoniaux, les comités se réuniront encore ici dans 100 ans pour dire : « Attendez, il faut consulter encore; ce n'est pas encore parfait. »

Deuxièmement, à propos du projet de loi qu'élabore actuellement le ministre, je n'ai pas la moindre idée de ce qui se trame : je ne suis pas dans le secret des dieux. Une chose m'est venue à l'esprit : quoi qu'il propose, cela aura peut-être l'avantage non seulement d'obliger les gens à faire preuve de bonne volonté, mais aussi de motiver les Premières nations à en faire une tâche prioritaire, pour que nous en arrivions à des résultats heureux. Pouvez-vous me dire ce que vous en pensez dans les deux cas?

Mme Eberts : L'Association des femmes autochtones du Canada connaît très bien la longue pause dont vous avez parlé. Cela fait des décennies que nous essayons de faire inscrire cette question à l'ordre du jour du gouvernement, et ce n'est qu'à la suite d'une action en justice que les autorités fédérales semblent avoir commencé à s'intéresser à l'adoption d'une politique.

La solution recommandée par la représentante ministérielle nous paraît raisonnable dans la mesure où les deux éléments prévus sont adoptés. Le premier consiste en une loi fédérale provisoire, et il faut vraiment y croire pour croire que celle-ci sera adéquate. En présumant qu'elle le serait, le deuxième élément, c'est le renforcement de la capacité. S'il n'y a pas renforcement de la capacité, à la place d'une démarche communautaire visant à établir des codes fonciers, il y aura deux ou plusieurs Premières

The Sawridge Band has had Bill C-31 in court since it passed in 1995. I am representing NWAC in that trial, and it is still going on.

Without the capacity building at the local level, the interim solution will not serve the purpose that you have identified, which is to get things rolling at the community level. I believe that is what the ministerial representative's report wanted, the two-pronged approach.

Ms. Hanuse: I have a few comments to offer on the points raised. We are not looking for a perfect solution. We are looking for a workable and enduring one, one that does not just reach a small subset of First Nations, but addresses the needs of all First Nations people who require remedies from the courts or from some source to address their interests.

On the question of this issue having been around for a number of years, yes, it has been around for a number of years. However, it is only very recently that First Nations have been provided with the resources to participate in the debate. We are very grateful to the minister for his courage in setting up a process of this nature, giving it resources and providing us with an opportunity to go out and engage in direct dialogue with our citizens to obtain their views. It has not been done before in the history of Canada in addressing an issue of this nature. The minister has to be commended for that, but he has not given us enough time to do the work.

We have put considerable effort into finding solutions. We were very close to getting there. We are not asking for 20 more years, by any means. We are asking for enough time to get back to the table and ensure there is a proper balancing of interests. We have important collective interests that have not been fully factored into this debate. Give us a window to get back in there, to find solutions that are workable and that will not find us back in court because someone is not happy with the outcome. We are not looking for delays. We are looking for real and meaningful solutions.

Senator Poy: This question is mainly for Ms. Hanuse. You mentioned the 30 per cent of people who own their homes on reserve land and the 70 per cent who do not. In the case of a separation or divorce, can those who own the homes sell them? Do they also own the land on which the homes are built?

Ms. Hanuse: It is a bit of a mess. It is not quite as clear cut as you might think. You have to think about land on a reserve separately. There is the land, and there is the home or improvement on the land. Seventy per cent of people do not own the home. Fifty per cent of land on-reserve is custom allotment and 50 per cent is certificate of possession, CP. You might have any combination of somebody owning the land on which the house sits but not owning the home; or they might have an interest that is not recognized in the Indian Lands

nations qui, encore une fois, porteront l'affaire devant les tribunaux. La bande de Sawridge conteste le projet de loi C-31 devant les tribunaux depuis que celui-ci a été adopté en 1995. Je représente l'AFAC au procès en question, qui n'est pas terminé.

Sans renforcement de la capacité locale, la solution provisoire ne servira pas la fin que vous avez décrite, soit de mettre le projet en branle à l'échelle communautaire. Je crois que c'était le souhait exprimé par la représentante ministérielle dans son rapport : une approche en deux volets.

Mme Hanuse : J'ai quelques observations à formuler sur les points qui ont été soulevés. Nous ne sommes pas à la recherche d'une solution parfaite; nous sommes à la recherche d'une solution viable et durable, une solution qui ne s'adresse pas qu'à un petit segment des Premières nations, mais qui répond aux besoins de tous les membres des Premières nations qui, pour défendre leurs intérêts doivent pouvoir s'en remettre aux tribunaux ou à une autre source.

Quant à savoir si la question traîne depuis longtemps, oui, cela fait bon nombre d'années. Cependant, ce n'est que depuis très peu de temps que les Premières nations ont les moyens de participer au débat. Nous sommes très reconnaissants au ministre, car il a eu le courage de concevoir une démarche de cette nature, d'y affecter les ressources nécessaires et de nous donner l'occasion d'engager un dialogue direct avec nos citoyens, pour obtenir leurs points de vue. C'est du jamais vu dans un dossier du genre, dans l'histoire du Canada. Le ministre doit être félicité, mais il ne nous a pas donné assez de temps pour faire le travail en question.

Nous avons déployé des efforts considérables pour trouver les solutions voulues. Nous sommes très près du but. Nous ne demandons pas encore 20 ans, d'aucune façon. Nous demandons d'avoir assez de temps pour revenir à la table et nous assurer que les intérêts s'équilibrent bien. Nous avons d'importants intérêts collectifs qui n'ont pas été entièrement pris en considération dans le débat. Donnez-nous un peu de temps pour que nous revenions là-dessus, que nous trouvions les solutions viables, si bien que nous ne nous retrouverons pas encore devant un tribunal parce que quelqu'un est déçu du résultat. Nous ne cherchons pas à retarder la démarche. Nous cherchons des solutions concrètes et valables.

Le sénateur Poy : Ma question s'adresse d'abord et avant tout à Mme Hanuse. Vous avez dit qu'il y a 30 p. 100 des gens qui possèdent leur maison dans les réserves et 70 p. 100 qui n'en sont pas propriétaires. En cas de séparation ou de divorce, est-il possible de vendre une maison? Les gens sont-ils propriétaires aussi du terrain sur lequel la maison est construite?

Mme Hanuse : C'est assez confus. Ce n'est pas aussi net qu'on pourrait le croire. Il faut réfléchir de manière distincte aux terres qui se trouvent dans une réserve. Il y a les terres elles-mêmes et il y a la maison ou l'amélioration du terrain. Soixante-dix pour cent des gens ne sont pas propriétaires de la maison. Cinquante pour cent des terres dans les réserves ont été distribuées selon la coutume, et 50 p. 100 font l'objet d'un certificat de possession. Plusieurs combinaisons sont possibles : la personne est propriétaire du terrain sur lequel la maison est construite, mais

Registry as a custom allotment and might have an ownership interest in the family home on the reserve. There is any number of possible variations that could unfold.

Senator Poy: In that case, how does one divide property in a separation? I am trying to work it out in my mind. If one does not own it, one cannot sell it.

You just mentioned that if First Nations people could go to the bank to borrow money, they could borrow it to pay off the spouse. Why would the bank loan someone money unless he or she has an excellent job or equity? How do they get these loans?

Ms. Hanuse: That is exactly why there is a need for a spousal compensation loan fund. First Nations cannot go to the bank on the strength of any real property they own on the reserve. Ministerial guarantees, CMHC or band funds to build the home is where they have to go.

If a First Nations couple on-reserve separates or divorces, and they want to sell their home in order to pay off their spouse's interest, they will have to go to the bank or to their band. There are chronic housing shortages on-reserve. It is not likely their band will have extra money to assist couples in dealing with matrimonial real property issues on-reserve, which is a very practical barrier to enforcement of compensation orders.

Senator Poy: What is your suggestion? Is it that the government should step in in a case such as this? I do not know the solution.

Ms. Hanuse: The solution on an interim basis would be to establish a compensation fund and have that fund in place for as long as it takes for First Nations to get their own rules in place. Once First Nations have their own rules in place, there would be solutions there with respect to enforcement of compensation orders.

On an interim basis — let us say two to three years, if that is what it takes to develop laws — that compensation fund could be available for that period of time. A fixed amount of capital can be thrown into that on an as-required basis. It would not be allocated to each First Nation. It would be based on if there is a matrimonial property interest in a First Nations community or if there is a couple that needs to access this fund in order to deal with matrimonial real property issues.

Of course, if a couple has no ownership in the home, there is nothing to divide, in which case, First Nations housing policies could adequately deal with that on an interim basis.

Senator Poy: How much support do you get from the men on-reserve proportionately? Would the men support the solution?

pas de la maison elle-même: il y a un intérêt qui n'est pas reconnu dans le registre des terres indiennes, suivant la distribution selon la coutume, et elle peut avoir un intérêt à titre de propriétaire dans la maison familiale qui se trouve dans la réserve. Toutes sortes de variations sont possibles.

Le sénateur Poy : Dans un tel cas, comment partager les biens en cas de séparation? J'essaie de trouver une façon de faire. Si on n'est pas propriétaire, on ne peut pas vendre.

Vous venez de dire que, si les membres des Premières nations pouvaient contracter un emprunt à la banque, ils pourraient racheter la part du conjoint. Pourquoi une banque prêterait-elle de l'argent à quelqu'un qui n'a pas un excellent emploi ou de très bons actifs? Comment les gens font-ils pour obtenir ces prêts?

Mme Hanuse : C'est exactement pour cela qu'il faut un fonds d'indemnisation des conjoints. Les membres des Premières nations ne peuvent faire valoir à la banque quelques biens immobiliers qu'ils posséderaient dans la réserve. Ils doivent se tourner vers les garanties ministérielles, la SCHL ou leur bande.

Si un couple dans une réserve se sépare ou divorce et que l'un des deux doit vendre la maison pour acheter la part de l'autre, la banque et la bande sont les deux choix possibles. Il y a une pénurie chronique d'habitations dans les réserves. Il est peu probable que la bande dispose de fonds supplémentaires pour aider les couples à régler les questions liées aux biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves, ce qui représente un obstacle très concret à l'application des ordonnances d'indemnisation.

Le sénateur Poy : Que proposez-vous? Le gouvernement devrait-il intervenir dans un tel cas? Je ne connais pas la solution.

Mme Hanuse : Provisoirement, la solution consisterait à établir un fonds d'indemnisation et à le garder en place tant et aussi longtemps que les Premières nations n'ont pas adopté leurs propres règles. Une fois que les Premières nations auront adopté leurs propres règles, il y aura des solutions en ce qui concerne l'application des ordonnances d'indemnisation.

Provisoirement — pendant deux ou trois ans, disons, si c'est le temps qu'il faut pour préparer ces lois —, le fonds d'indemnisation en question serait accessible. Une somme d'argent fixe pourrait y être injectée au besoin. Ce ne serait pas affecté à chacune des Premières nations. Il s'agirait de savoir s'il y a un intérêt sur les biens matrimoniaux au sein d'une communauté des Premières nations ou encore s'il y a un couple qui a besoin de fonds pour régler une question liée aux biens immobiliers matrimoniaux.

Bien entendu, si le couple ne possédait pas la maison, il n'y a rien à partager, auquel cas les politiques des Premières nations en matière de logement permettraient de régler adéquatement la question, provisoirement.

Le sénateur Poy : Jusqu'à quel point êtes-vous appuyé par les hommes dans les réserves, proportionnellement? Les hommes seraient-ils d'accord avec la solution?

Ms. Hanuse: We do not have the ability to quantify support in that way. I believe we would be in a similar position to you. That has been part of the challenge throughout all of this; there has been no quantification of what we have been talking about in magnitude. We draw broad, general conclusions in all of the various reports on this issue without looking on the ground to get an idea of the magnitude of this problem.

This issue does not affect just First Nations women; it affects First Nations men as well. Many First Nations men have had to leave their communities due to housing shortages and an inability to address matrimonial real property issues on-reserve. It is about strengthening First Nations families. Regardless of which parent must leave the community, or whether children must leave their community and be removed from opportunities to learn their culture and language, we need to resolve it.

I do not want to jump on the head of a pin to argue about whether this is or is not a gender-based issue. This issue affects men; there are a huge number of men that have as much interest in resolving this as First Nations women.

Senator Nancy Ruth: These are questions for NWAC. At the beginning of your speech, you talked about the international standards that were to be used as a test that you wanted, whatever was to come. Tell me about those.

Second, the AFN has asked for non-legislative solutions. If this was done with no capacity building, could you accept it in the interim? If not, why not?

Ms. Eberts: I will deal with the international issues first. Some time ago, there was a decision from the UN Human Rights Committee involving one of your members, Senator Lovelace Nicholas, invoking the UN International Covenant on Civil and Political Rights, which said it was improper to deny a person in her circumstances — she had lost her status because of marrying out and wished to come back — the right to come back to the reserve because she had, under that convention, a right to associate with her community. That was the basis upon which that decision was made; and that remains an important and viable right that is asserted even today.

Another convention that is relevant here is the Convention for the Elimination of All Forms of Discrimination against Women, and also the Convention on the Rights of the Child. There is a host of conventions that will apply. The virtue of measuring the legislation and whatever First Nations do against the international standards is that First Nations, as self-governing or sovereign entities, would have to respond to international conventions, whether or not they would respond to the Charter. NWAC also says that the Charter would apply to their activities. The rights of the child, the rights to

Mme Hanuse : Nous n'avons pas les moyens voulus pour quantifier les appuis de cette façon. Je crois que notre position est semblable à la vôtre. Voilà à quoi tient en partie le défi depuis le début : il n'y a pas eu de quantification, nous n'avons pas idée de l'ampleur de la chose. Nous tirons des conclusions générales dans les divers rapports produits sur la question, sans aller sur le terrain pour avoir une idée de l'ampleur du problème.

Il n'y a pas que les femmes des Premières nations qui sont touchées; les hommes des Premières nations sont touchés aussi. Nombre d'entre eux ont dû quitter leur communauté faute de pouvoir s'y loger et de régler dans la réserve des questions liées aux biens immobiliers matrimoniaux. Il s'agit de renforcer les familles des Premières nations. Que ce soit un parent ou l'autre qui est contraint de quitter la communauté ou encore les enfants qui doivent s'en aller et être privés de la possibilité d'apprendre leur culture et leur langue, nous devons régler la question.

Je ne veux pas me lancer dans de savantes analyses pour essayer de voir s'il s'agit, oui ou non, d'un cas de discrimination sexuelle. La question touche les hommes; ils sont très, très nombreux à avoir intérêt à régler la question tout autant que les femmes des Premières nations.

Le sénateur Nancy Ruth : J'adresse mes questions à l'AFAC. Au début de votre discours, vous avez parlé des normes internationales employées pour jauger les mesures que vous voudriez voir adopter, quoi qu'elles puissent être. Pouvez-vous m'en parler?

Deuxièmement, l'APN a demandé que l'on adopte des solutions non législatives. Si cela se faisait sans ajout du point de vue du renforcement de la capacité, est-ce que cela vous serait acceptable provisoirement? Sinon, pourquoi pas?

Mme Eberts : Je vais parler d'abord des questions internationales. Il y a un certain temps, le Comité des droits de l'homme de l'ONU a rendu une décision touchant un de vos membres, le sénateur Lovelace Nicholas, en rapport avec le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, qui dit qu'il est interdit de priver une personne dans sa situation — elle avait perdu son statut du fait de s'être mariée et elle souhaitait réintégrer la communauté — du droit de revenir dans la réserve puisqu'elle avait, d'après cette convention, le droit de s'associer avec les membres de sa communauté. C'était le fondement de la décision; cela demeure un droit à la fois important et viable qui est encore affirmé aujourd'hui.

Autre convention pertinente : la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et également la Convention relative aux droits de l'enfant. Il y a toute une série de pactes et de conventions qui s'appliquent. Jauger les lois et autres mesures adoptées par les Premières nations en comparaison avec les normes internationales a ceci d'avantageux que les Premières nations, en tant qu'entités politiquement autonomes ou souveraines, seraient assujetties aux conventions internationales, qu'elles soient assujetties à la Charte ou non. L'AFAC affirme aussi que la Charte

community and culture, and the rights of women to equality are three very important guarantees of international law.

As far as the non-legislative measures are concerned, we believe that an interim legislative solution is an important underpinning for non-legislative measures. For example, one of the non-legislative measures that the AFN put forward in its document is the right of a couple to have a separation agreement or a marital contract. Unless there is a legal underpinning for that contract, it means nothing.

In provincial family law, there is a special framework for that, and it provides its enforceability within that legal context. Therefore, we consider that even some of the non-legislative options that the AFN has put forward would be better served with some sort of minimal interim legislative underpinning.

There are some non-legislative options that are purely non-legislative. The Native Women's Association of Canada has developed an array of these; short, medium and long term. They include, for example, capacity building for women to access their rights, capacity building for women to take part in the development of codes and a very important measure of access to justice. There is no civil legal aid in most places that would reach the situation of an Aboriginal woman. In any event, on many remote reserves, there are not enough lawyers. There might be one lawyer in a nearby town, and that lawyer may represent the husband or may not do family law. These are crucial issues.

It is also important that there be adequate services for women and children who have been the targets of intrafamilial violence. During the consultations, women repeatedly drew to our attention the peril they face in many of these situations. With no shelters, inadequate police response and other complicating factors, women seriously need protections against violence in order to make these rights work.

Senator Jaffer: I will follow up on what the chair was saying about timelines. We are in a difficult position. Our original report came out in November 2003. We are trying to stress upon the minister that he needs to act fast. I greatly respect your assertion that there needs to be a process in place. However, we must do more than just go after the minister. We need to move on this issue, which has touched this committee for a long time.

I am puzzled about something, and perhaps you can clarify it for me. You have talked about reconciliation and about alternative dispute resolutions, ADR. I know what ADR is, but why do you use the two separate terms?

s'appliquerait à ces activités. Les droits de l'enfant, les droits de la communauté, les droits culturels et les droits des femmes à l'égalité représentent trois garanties très importantes en droit international.

Quant aux mesures non législatives, nous croyons qu'une solution législative provisoire représente un fondement important des mesures non législatives. Par exemple, une des mesures non législatives que l'APN propose dans son document, c'est le droit pour un couple de conclure une convention de séparation ou un contrat de mariage. Si un tel contrat ne repose sur aucun fondement juridique, il est vide de sens.

En droit familial provincial, il existe à cet égard un cadre spécial qui prévoit l'application de telles ententes dans un contexte juridique. Par conséquent, nous croyons que même certaines des options non législatives que l'APN propose auraient intérêt à reposer sur un quelconque fondement législatif minimal, provisoirement.

Certaines options non législatives se situent tout à fait en dehors du cadre législatif. L'Association des femmes autochtones du Canada en a conçu toute une série — à court, à moyen et à long termes. Il s'agit, par exemple, de prévoir un renforcement de la capacité qu'ont les femmes d'accéder à leurs droits, de renforcement de la capacité qu'ont les femmes de prendre part à l'élaboration des codes et l'adoption de mesures très importantes d'accès à la justice. Il n'y a pas d'aide juridique en matière de droit civil qui s'applique aux femmes autochtones dans la plupart des endroits. De toute manière, dans bon nombre de réserves en régions éloignées, le nombre d'avocats est insuffisant. Il y a peut-être un avocat au village, mais il représente peut-être le mari, sinon il n'œuvre pas en droit familial. Ce sont là des questions capitales.

Il importe aussi d'offrir des services adéquats aux femmes et aux enfants qui ont été la cible d'actes de violence à l'intérieur de la famille. Durant les consultations, les femmes ont constamment attiré notre attention sur le péril auquel elles font face dans bon nombre de ces situations. Étant donné qu'il n'y a pas de refuges pour femmes violentées, que les interventions policières sont inadéquates et qu'il existe d'autres facteurs qui viennent compliquer la situation, les femmes ont vraiment besoin d'être protégées contre la violence, pour que les droits en question puissent être exercés.

Le sénateur Jaffer : Je donnerai suite à ce que disait la présidente au sujet des délais. Nous nous trouvons dans une situation difficile. Notre rapport initial est sorti en novembre 2003. Nous essayons de convaincre le ministre de la nécessité d'agir rapidement. Je respecte grandement ce que vous dites quand vous dites qu'il faut un processus. Cependant, nous ne devons pas nous contenter de faire pression sur le ministre. Nous devons agir pour régler ce dossier qui est à l'étude au comité depuis longtemps.

Il y a quelque chose qui m'étonne; vous pourriez peut-être m'éclairer. Vous parlez de conciliation et de règlement extrajudiciaire des conflits. Je sais ce que c'est, mais pourquoi utilisez-vous les deux termes?

Ms. Hanuse: Thank you for that question. Reconciliation is very much legal terminology, and therefore has a very specific definition. In our document, there is a reference to how the Supreme Court of Canada describes it. It is an entirely different legal process. It is more of a legal-constitutional process involving First Nations and the Crown, whereas alternative dispute resolution is a process that involves individuals in a community who come together and seek assistance from a mediator or other person to help them in resolving a dispute. It is very much personal versus the larger political-legal-constitutional process.

Senator Jaffer: I understood that. My challenge is that I understand that reconciliation is more a community issue of collective right to resolve. Am I right?

Ms. Hanuse: No. It is a process between the federal Crown and First Nations. It is very legalistic, involving prior existence of First Nations with Crown sovereignty, et cetera.

Senator Jaffer: Am I correct that you said that the minister had provided resources and that there is consultation proceeding?

Ms. Hanuse: The minister made resources available to the AFN and NWAC. With those resources, we were able to do our own research, which we had not previously had the opportunity to do on a scale of this level, and then to bring those options to our community members. It is very costly to gather people in all the regions of this country to seek the input of First Nations. That was a first-ever opportunity, and it greatly informed the debate. Up until that time, First Nations had not actively been engaged.

Yes, this issue has taken a number of years to resolve. There have been various efforts by First Nations throughout the period to address this in their own communities. One First Nation developed their own bylaw a number of years ago and submitted it to the minister, but it is clearly outside of section 81 of the Indian Act's bylaw-making powers.

There are other examples of First Nations dealing with this in their communities. While we were talking with people, they told us about how they currently deal with this in their own communities through elders and councils, and how many families become involved in assisting couples on-reserve. There are ways that this is being dealt with by First Nations and First Nations communities. We have not been sitting on our hands over the past 20 years. This is an important issue.

While it necessary to deal with the immediate needs of First Nations people, I do not believe we are being heard. There are collective rights and individual rights, and neither of those rights

Mme Hanuse : Merci de poser la question. Le terme conciliation est très juridique et il comporte une définition très précise. Dans notre document à nous, il est question de la façon dont la Cour suprême du Canada qualifie la notion. Il s'agit d'un processus juridique entièrement différent. C'est un processus plus ou moins juridique et constitutionnel qui fait appel aux Premières nations et à l'État, là où le règlement extrajudiciaire des conflits est un processus qui fait appel aux membres d'une communauté, qui se réunissent et recourent à un médiateur ou à une autre personne pour essayer de régler un différend. C'est très personnel, par rapport à l'autre processus, qui est plus global et qui présente un caractère politico-juridique.

Le sénateur Jaffer : Je comprends cela. Mon défi, c'est que je comprends que la conciliation est une question communautaire plus qu'un droit collectif à régler. C'est bien cela?

Mme Hanuse : Non. C'est un processus qui fait intervenir l'État fédéral et les Premières nations. C'est un processus qui a un caractère très juridique et fait intervenir la souveraineté préexistante des Premières nations et la souveraineté de la Couronne et ainsi de suite.

Le sénateur Jaffer : Avez-vous bien dit que le ministre a fourni les ressources nécessaires et qu'une consultation a lieu en ce moment?

Mme Hanuse : Le ministre a mis les ressources à la disposition de l'APN et de l'AFAC. Au moyen des ressources en question, nous sommes parvenus à réaliser nos propres recherches, ce que nous n'avions pas pu faire auparavant à cette échelle, puis nous avons proposé les options dégagées aux membres de nos communautés. Il est très coûteux de réunir les gens dans toutes les régions du pays pour solliciter l'avis des Premières nations. C'est une occasion que nous n'avions jamais eue auparavant; le rassemblement a permis d'apporter un éclairage extraordinaire au débat. Jusqu'à ce moment-là, les Premières nations n'avaient pas été sollicitées activement.

Néanmoins, c'est une question qu'il faudra plusieurs années pour résoudre. Les Premières nations ont déployé divers efforts tout au long de la période pour essayer de régler la question au sein des communautés. Une Première nation en particulier a établi il y a un certain nombre d'années un règlement local qu'elle a proposé au ministre, mais il est clair que cela n'entre pas dans le champ d'action de l'article 81 de la Loi sur les Indiens, qui prévoit la possibilité de prendre des règlements administratifs.

Il existe d'autres exemples de Premières nations qui s'attaquent à la question au sein de leurs communautés. Pendant les discussions que nous avons eues avec eux, les gens nous ont dit comment ils s'y prennent actuellement pour aborder le dossier chez eux, c'est-à-dire par l'entremise des aînés et des conseils de bande, et la façon dont de nombreuses familles viennent en aide aux couples dans les réserves. Les Premières nations et les communautés des Premières nations ont trouvé des façons de s'attaquer à la question. Nous ne sommes pas assis à ne rien faire depuis 20 ans. C'est une question importante.

Il est nécessaire de répondre aux besoins immédiats des Premières nations, mais je ne crois pas que l'appel soit entendu. Il y a des droits collectifs et des droits individuels à prendre en

is any greater than the other. They need to be given equal consideration. The drafters of the Constitution went one step further. They said there should be no abrogation or derogation of collective rights and in enforcing the rights guaranteed in section 15 of the Constitution.

We are not asking for special treatment. We are asking for compliance with the rule of law and the Constitution of Canada, which says that both of these are equally important and require equal consideration.

Senator Dyck: You were talking about individual versus collective rights. One of my concerns is individual women who may have felt they were not treated fairly with regard to the division of property upon the breakdown of a marriage and may be dealing with band councils or band chiefs that do not have the women's best interests at heart.

Do you feel that, during the consultation process, individual women, who may have been adversely affected, have had their voices heard in a way such that the solutions proposed have taken their concerns into account rather than the more global legal and political concerns? Have their voices been incorporated into the mechanism proposed as a solution? Do you feel these women have been able to speak without fear of repercussions at the local level? Or will decisions made continue to adversely impact them? It takes guts to come forward. In the NWAC presentation, you said they took a personal risk to tell their stories.

Ms. Lewis: In the process implemented by the Native Women's Association of Canada, we used a community-based approach where we went to communities and talked to individual women. We asked community organizations to help us identify women who were directly impacted by matrimonial property. We heard many stories about women who were scheduled to go and did not appear for a variety of reasons. Some had experienced abuse. Others had been pressured a great deal not to participate. A number of them expressed concerns and fears about participating. As a result of that, we used multiple ways that women could participate. We had the open consultations or the invited consultations, and we also had Internet access and telephone interviews. We used a variety of ways to allow women to participate and take into consideration their very real safety concerns.

In fact, the Native Women's Association of Canada itself became a target during this time as well. We have had to have police investigate threatening emails to our president. In December, we had someone shoot out one of the windows on the president's side. The police investigated that situation

considération, et ni les uns ni les autres ne sont prépondérants. Il faut leur accorder une attention égale. Les rédacteurs de la Constitution sont allés encore plus loin. Ils ont affirmé que la Charte ne peut porter atteinte aux droits collectifs ni compromettre les droits garantis à l'article 15 de la Constitution.

Nous ne demandons pas de traitement de faveur. Nous demandons le respect du principe de la primauté du droit et de la Constitution du Canada, et, dans un cas comme dans l'autre, il est dit que les deux éléments ont une importance égale et méritent une attention égale.

Le sénateur Dyck : Vous parliez de droits individuels et de droits collectifs. Quant à moi, je me soucie du sort de certaines femmes qui peuvent estimer ne pas avoir été traitées équitablement quant au partage des biens à la dissolution d'un mariage ou qui ont à affronter des conseils de bande ou des chefs de bande qui n'ont pas à cœur l'intérêt supérieur des femmes.

Croyez-vous que, dans le cadre de cette consultation, des femmes en particulier, et qui ont peut-être subi les contrecoups de l'affaire, pourront vraiment se faire entendre au point où les solutions proposées tiendront compte de leurs préoccupations, plutôt que de s'inscrire dans des schémas politiques et juridiques plus larges? Leur point de vue a-t-il été intégré aux mécanismes proposés comme solution au problème? Croyez-vous que les femmes en question pourront prendre la parole sans craindre d'en subir les répercussions à l'échelle locale? Sinon, est-ce qu'on continuera de prendre des décisions qui ont sur elles un effet néfaste? Il faut du courage pour prendre la parole. Dans l'exposé de l'AFAC, vous avez affirmé que les femmes ont personnellement couru un risque en racontant leur histoire.

Mme Lewis : À l'Association des femmes autochtones du Canada, nous avons adopté une approche communautaire au sens où nous nous sommes rendues dans les communautés et nous avons parlé avec les femmes. Nous avons demandé à des organismes communautaires de nous aider à identifier les femmes directement touchées par le dossier des biens matrimoniaux. Nous avons eu droit à de nombreuses histoires où les femmes appelées à comparaître au tribunal n'y sont jamais allées pour toutes sortes de raisons. Certaines avaient été victimes de violence. D'autres, de grandes pressions. Plusieurs d'entre elles ont parlé des préoccupations et des peurs que suscitait chez elle l'idée de participer à un tel exercice. De ce fait, nous avons recouru à de multiples moyens pour que les femmes puissent justement participer. Nous avons organisé des consultations publiques et des consultations sur invitation, et nous avons aménagé un accès Internet et procédé à des interviews téléphoniques. Nous avons usé d'une panoplie de moyens pour que les femmes puissent participer à l'exercice et exprimer les problèmes très concrets qu'elles éprouvent du point de vue de la sécurité.

De fait, l'Association des femmes autochtones du Canada est devenue elle-même une cible à l'époque. La police a dû enquêter sur les menaces transmises par courriel à notre présidente. En décembre, quelqu'un a tiré un coup de feu et fracassé la fenêtre du côté de la présidente. La police a fait enquête là-dessus aussi. Il y a

as well. There were safety concerns not only for the women experiencing this but also for our organization and staff members.

Ms. Hanuse: First Nations are mindful of the need for checks and balances. In that regard, First Nations are proposing that the rules developed be community-based rules, not leadership-based rules where band councils come in and dictate to their members what kind of rules will be put in place to address matrimonial real property issues. It needs to be community-based, where everyone in the community will have an opportunity to come forward and input their views.

There will always be extreme examples of oppression in any given society at any given moment in time. I do not believe that justifies demonizing all First Nations men as evil men who are trying to prevent women from having their voices heard, or painting everyone with that broad brush. There are responsible people out there interested in finding solutions, and there are extreme individuals against whom we will always require checks and balances. We ask you to keep that in mind when we are looking for solutions.

Senator Dyck: It is a problem for the individual man or woman; therefore, it goes back to the issue of time. These people are suffering now and have been suffering for some time. Of course they would want a solution sooner rather than later. Do you believe there is any way to find solutions more quickly? Is there anything in the political process that can move that forward rather than delay it?

Ms. Eberts: In many ways, the dichotomy between individual rights and welfare, on the one hand, and community rights and welfare, on the other hand, may be a construct we should look at carefully. When a community loses its women or its children because they do not have housing following a separation, that community is weakened. It is in the interests of the whole community that the women be able to stay there and raise their children there and contribute to the keeping of the culture and the continuation of the culture. These women have much to contribute to decision making at the local level. When they are lost, the whole community is worse off.

The women who came to the NWAC consultations were very strongly in favour of community rights, but they want community rights for the communities that they still inhabit; that is critical. One issue that underlay the whole problem with Bill C-31 was the legislative desire to let the communities develop the membership codes. The communities who developed the membership codes were the communities from which large numbers of women had already been exiled. When we look at the community's interests, we have to define "community" broadly enough to include the women who want to be there and want to contribute.

eu des problèmes de sécurité non seulement pour les femmes dont il est question, mais aussi pour notre organisme et les membres de notre personnel.

Mme Hanuse : Les Premières nations savent très bien qu'il faut des freins et des contrepoids. À cet égard, elles proposent que les règles à adopter aient pour fondement la communauté elle-même et non pas les dirigeants des conseils de bande, qui arrivent et dictent aux membres leurs règles en matière de droits immobiliers matrimoniaux. Il faut que cela prenne naissance dans la communauté, que tous les membres de la communauté puissent se manifester et faire valoir leurs points de vue.

À tout instant, dans n'importe quelle société, on pourra toujours trouver des exemples extrêmes d'oppression. À mon avis, cela ne justifie pas le fait de démoniser tous les hommes des Premières nations, d'en faire des incarnations du mal qui essaient d'empêcher les femmes de se faire entendre ou de caricaturer ainsi la situation. Il y a des gens responsables qui essaient de trouver des solutions aux problèmes et il y a des extrémistes contre qui il faudra toujours utiliser des freins et contrepoids. Nous vous demandons d'avoir cela à l'esprit quand il s'agit d'étudier des solutions possibles aux problèmes.

Le sénateur Dyck : C'est un problème pour l'homme ou la femme particulier dont il est question; par conséquent, il faut revenir à la question du temps. Ces gens-là souffrent en ce moment même et souffrent depuis un certain temps déjà. Bien entendu, ils préféreraient une solution qui serait appliquée aujourd'hui plutôt que demain. Croyez-vous qu'il y a une façon quelconque de trouver plus rapidement des solutions? Y a-t-il un élément du processus politique qui permettrait de faire avancer les choses plutôt que de les retarder?

Mme Eberts : À de nombreux égards, la dichotomie qui existe entre, d'une part, les droits individuels et le bien-être, et, d'autre part, les droits collectifs et le bien-être, renvoie à une conception qu'il nous faudrait examiner attentivement. Lorsqu'une communauté perd ses femmes ou ses enfants parce qu'il n'y a plus d'endroits où il les loger à la suite d'une séparation, elle s'affaiblit. Il est dans l'intérêt de la communauté entière que la femme puisse y rester et y élever ses enfants, et faire sa part pour préserver la culture, faire perdurer la culture. Ces femmes ont beaucoup de choses à donner du point de vue des décisions prises localement. Si elles s'en vont, c'est la communauté entière qui s'en trouve plus mal.

Les femmes qui ont pris part aux consultations de l'AFAC étaient très favorables aux droits collectifs, mais elles veulent des droits communautaires pour les communautés où elles habitent toujours; c'est capital. Un élément sous-jacent de tout le problème entourant le projet de loi C-31, c'est la volonté du législateur de laisser les communautés mettre au point leur propre code d'appartenance. Les communautés qui l'avaient fait étaient justement celles d'où un grand nombre de femmes avaient déjà été exclues. En regardant les intérêts des communautés, il faut définir le terme « communauté » de manière suffisamment vaste pour inclure les femmes qui veulent y habiter et y apporter une contribution.

The case law is just beginning to emerge under section 35 of the Constitution Act where courts are starting to say that the rights of the Aboriginal nations under section 35(1) of the Constitution, if they have not already developed so as to include women, should develop so as to include women because of section 35(4) of the Constitution. The same dynamic is present with respect to sections 25 and 28 of the Constitution.

The rights are not static. The rights are allowed to evolve. Allowing those rights in those communities to evolve to include the women who would otherwise be driven out is very important from NWAC's point of view. Women want the welfare of the community, but they want it from a position of being in it rather than being excluded from it.

Ms. Hanuse: It all depends on our ultimate goal. A large part of MRP is about — and family law deals with MRP — helping couples, upon marital breakdown, divide up the contributions of each spouse to their marriage. If that is the purpose we are seeking, that is an entirely different purpose than if we are concerned about women and men who may have been forced out of their community by legislative uncertainty around matrimonial real property. If our goal is to deal with shelter needs of First Nations women and children, that determines the kind of solutions that would make sense in order to address that immediate need. If shelter is the immediate need, then a spousal compensation loan fund is an immediate solution that can address that need because women can then secure alternative accommodation. It depends on our ultimate goal and what we are striving to achieve here.

Ms. Lewis: I am not legally trained, so it has been a real challenge for me as an individual to understand the ins and outs of all of this. I come from a shelter background, dealing with the women off-reserve who have had to flee many First Nations communities as a result of the lack of protections. I did not get it, for a long time. Do other Canadians not have collective rights? Do they not have individual rights? What is the big deal here? Many of our legally trained individuals said, of course that is what is happening. I asked them why then is it so hard for this to occur on First Nations communities. I was told very clearly that Canada does not have expertise in the reconciliation of collective and individual rights, that that happens on a regular basis at the international level, where member states of the UN come together to talk about their collective rights and how they promote the individual rights of their members. There are many examples of how we can reconcile both. I am hoping we can look at some of these learning lessons in other countries where women continue to struggle and that we can look at sound examples of getting our legal beagles together in discussing these collective and individual rights.

Senator Nancy Ruth: The AFN had female chiefs come forward and presented a report. Was that an attempt on the AFN's part to be concerned about violence against women?

La jurisprudence commence tout juste à se former en rapport avec l'article 35 de la Loi constitutionnelle. Les tribunaux commencent à affirmer que les droits des nations autochtones, en application du paragraphe 35(1) de la Constitution, dans la mesure où ils n'incluent pas encore les femmes, sont appelés à le faire du fait du paragraphe 35(4) de la Constitution. La même dynamique s'applique aux articles 25 et 28 de la Constitution.

Les droits ne sont pas statiques. Ils peuvent évoluer. Permettre que les droits dans les communautés évoluent de manière à inclure les femmes qui, autrement, seraient exclues revêt une grande importance aux yeux de l'AFAC. Les femmes tiennent au bien-être de la communauté, mais elles veulent assurer ce bien-être en y étant, plutôt qu'en en étant exclues.

Mme Hanuse : Cela dépend de l'objectif final que nous nous donnons. Pour une grande part, le dossier des biens immobiliers matrimoniaux — et le droit de la famille en traite — revient à aider des couples, au moment de la dissolution d'un mariage, à partager les contributions respectives des conjoints. Si c'est là le but, c'est tout à fait différent de l'idée de se soucier des femmes et des hommes qui ont peut-être été contraints de quitter leur communauté en raison d'une incertitude législative concernant les biens immobiliers matrimoniaux. Si notre but consiste d'abord et avant tout à aménager un refuge aux femmes et aux enfants des Premières nations, cela détermine le genre de solutions que nous allons vouloir adopter, en fonction de ce besoin immédiat. Dans un tel cas, un fonds d'indemnisation du conjoint représente une solution immédiate qui répond au besoin. C'est que les femmes peuvent ainsi trouver à se loger. Cela dépend du but fixé et de ce que nous essayons de réaliser.

Mme Lewis : Je n'ai pas de formation juridique, si bien que j'ai eu beaucoup de difficultés à saisir les tenants et les aboutissants de ce dossier. J'ai travaillé moi-même dans les refuges, auprès des femmes ayant fui la réserve parce qu'elles n'y étaient pas protégées. Pendant longtemps, je n'ai pas compris. Les autres Canadiens n'ont-ils pas des droits collectifs? N'ont-ils pas des droits individuels? Qu'est-ce que toute cette histoire? Bon nombre de nos membres parmi ceux qui ont une formation juridique l'ont dit : c'est ce qui se produit, bien sûr. Je leur ai donc demandé pourquoi c'est avec tant de peine que cela se fait au sein des communautés des Premières nations. On m'a dit très clairement que le Canada ne possède pas d'expertise en conciliation des droits collectifs et individuels, que cela est monnaie courante à l'échelle internationale, où les États membres de l'ONU se réunissent pour parler de leurs droits collectifs et de la manière dont ils favorisent les droits individuels de leurs membres. Il existe de nombreux exemples à suivre pour la conciliation des deux. Nous pouvons tirer des leçons de ce qui s'est fait dans d'autres pays, où les femmes continuent de se battre, et nous pouvons trouver des exemples intéressants pour mettre nos bêtes juridiques sur la bonne piste. Ainsi, nous pourrions discuter de droits collectifs et de droits individuels.

Le sénateur Nancy Ruth : L'APN compte des femmes chefs qui se sont manifestées et ont présenté un rapport. Est-ce que c'était une façon pour l'APN de se soucier de la violence faite aux femmes?

Ms. Hanuse: Of course we are concerned about violence against women.

Senator Nancy Ruth: I was talking about that particular act: bringing the female chiefs forward to comment.

Ms. Hanuse: The First Nations female chiefs wanted to come forward and have their voices heard. They felt this issue was inappropriately being characterized as just a women's issue only and wanted to ensure that the collective rights were part of the debate as well.

Page 9 of the report shows that there are only statistics available on divorced and separated people, not on common-law spouses. For those who are living off-reserve, statistics are available from Statistics Canada for 1996 and 2001. That is a large part of what has been missing from the equation; what is the magnitude of the problem with which we are dealing?

The 2001 statistics show that approximately 9.3 per cent of all of the citizens living off-reserve was made up of First Nations women who were separated or divorced — which is one way of quantifying the magnitude of this problem — and 4.8 per cent of those living off-reserve, who were separated or divorced, were men.

Of all First Nations citizens living off-reserve, the accumulative total of people who were separated or divorced was 14.1 per cent. This suggests that if they have to leave their home because they cannot get accommodation there, then there was 14.1 per cent of people in 2001 that were there potentially because of an MRP issue.

Senator Fraser: We do not know what proportion had to leave the reserve.

Ms. Hanuse: No, but the maximum potential was 14.1 per cent of people. The remaining 85 per cent of people, who are living off-reserve, are presumably there not because of an MRP issue but for some other issue — chronic housing shortages, employment, education, for example.

Ms. Lewis: It is important to note, as well, that many women in our discussions, simply said, "Can I not have the same rights as every other Canadian woman? What is wrong with that?"

The Chairman: I want to thank all of the presenters. This time we have had a more focused discussion, which is extremely helpful in our continuing concern about the matrimonial real property on-reserve. The issue was identified for us by Aboriginal women who have been struggling with it. Following a generic discussion, the minister moved to a consultation with the community, which has responded by and large positively with suggestions of how to go forward.

In turn, to all the participants, you have heard from the senators here that there is some impatience to get on with it. That is not directed at any one organization or group; it is to

Mme Hanuse : Cela ne fait aucun doute, nous nous soucions de la violence faite aux femmes.

Le sénateur Nancy Ruth : Je parlais de ce geste-là en particulier : que les femmes chefs de bande soient appelées à se prononcer sur la question.

Mme Hanuse : Les femmes chefs de Premières nations voulaient se faire entendre. Elles pensaient qu'il n'était pas approprié qu'on voie cette question comme touchant les femmes seulement, et elles voulaient s'assurer que le débat porte aussi sur les droits collectifs.

À la page 9, le rapport montre qu'il n'y a des chiffres que sur les gens divorcés ou séparés et qu'il n'y en a pas sur les conjoints de fait. Statistique Canada dispose de données sur les gens qui vivent à l'extérieur des réserves pour la période qui va de 1996 à 2001. C'est en grande partie la donnée manquante de l'équation; quelle est l'ampleur du problème auquel nous sommes confrontés?

Les statistiques de 2001 montrent qu'environ 9,3 p. 100 de l'ensemble des citoyens qui vivent à l'extérieur des réserves sont des femmes autochtones séparées ou divorcées — ce qui constitue une manière de quantifier le problème — et que 4,8 p. 100 des gens qui vivent à l'extérieur des réserves et qui sont séparés ou divorcés sont des hommes.

Des citoyens autochtones qui vivent à l'extérieur des réserves, 14,1 p. 100, au total, sont séparés ou divorcés. Cela permet de penser que s'ils ont dû quitter leur maison parce qu'ils ne pouvaient plus y vivre, alors 14,1 p. 100 des gens en 2001 ne vivaient plus dans une réserve peut-être à cause d'un problème lié aux biens immobiliers matrimoniaux.

Le sénateur Fraser : Nous ne savons pas quelle proportion de ces gens ont dû quitter la réserve où ils vivaient.

Mme Hanuse : Non, mais il s'agissait au maximum de 14,1 p. 100 des gens. On peut présumer que des 85 p. 100 qui restent, parmi les gens qui vivent à l'extérieur des réserves, ne vivent pas dans une réserve pour une raison autre qu'un problème lié aux biens immobiliers matrimoniaux — le manque chronique de logements, l'emploi, l'éducation, entre autres choses.

Mme Lewis : Il convient de signaler également que de nombreuses femmes ont dit, dans le cadre de nos débats : « Ne puis-je pas avoir les mêmes droits que toutes les autres femmes du Canada? Quel est le problème? »

La présidente : Je veux remercier tous les témoins. Cette fois-ci, la discussion a porté sur des éléments plus précis, ce qui est extrêmement utile dans le cadre de l'étude que nous poursuivons au sujet des biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves. Ce sont des femmes autochtones qui sont aux prises avec ce problème qui l'ont porté à notre attention. Après un débat général, le ministre a procédé à des consultations auprès des gens concernés, qui, de façon générale, ont réagi de façon positive en formulant des suggestions sur la marche à suivre.

Vous, les participants, avez en retour entendu les sénateurs dire qu'ils sont impatients de régler cette question. Ce n'est pas une observation formulée à l'intention d'une organisation ou d'un

remind all of you that this is an issue that should be a top priority for all of us. With that, thank you for coming and making your presentations.

Our next witness is Ms. Wendy Grant-John, the ministerial representative appointed by Minister Prentice. She is here to discuss her report entitled *Report of the Ministerial Representative Matrimonial Real Property Issues on Reserves*.

I have not read the entire report, but it is very weighty. The emphasis was correctly put on the plight of the people we are trying to address and the communities that must resolve it, along with the minister. We thank you for the work you have done. We received feedback that you dealt with this issue earnestly and kept to the time frames in an incredible way, knowing how these things work, reaching out to as many communities as you did in an inclusive way. I want to commend you for the report and ask you to comment on it and the way forward, if I may call it so.

Welcome, Ms. Wendy Grant-John. Perhaps you could introduce Ms. Cornet.

Wendy Grant-John, Former Ministerial Representative to the Minister of Indian Affairs and Northern Development, as an individual: I have Wendy Cornet with me. She originally worked under contract with the Department of Indian Affairs and Northern Development in the women's issues as they developed the initial request to have the consultation process. She came with a great deal of experience, so I was very fortunate to have her — I stole her away. I read a report she had made while I was travelling across the country to meet the minister, and was impressed with the thoroughness and the way she presented. I asked to have her on my team, and they kindly agreed. She traveled with me to as many places as she could across the country. We worked together diligently for the last four weeks when there was no consensus to do the draft final report.

I appreciate your comments with respect to the report and what you have heard, but I could not have done it without the team that INAC supplied to me in order to carry out my mandate. I do thank Ms. Cornet and the team that was with me.

I am pleased to speak about my report on the subject of matrimonial real property on-reserve. My report was submitted to the Minister of Indian Affairs and Northern Development in March of this year. I also appreciate the persistent interest of this committee and respect your commitment to finding an appropriate solution.

Before discussing the substance of my report, I will say a few words about the process leading to it.

In June of last year, I was appointed ministerial representative by Minister Prentice to assist and facilitate discussions between Indian Affairs and Northern Development Canada, the Assembly of First Nations and the Native Women's Association of Canada,

groupe en particulier; il s'agit de vous rappeler que c'est une question qui devrait être prioritaire pour nous tous. Là-dessus, merci d'être venus et d'avoir présenté vos exposés.

Notre prochain témoin est Mme Wendy Grant-John, la représentante ministérielle nommée par le ministre Prentice. Elle est ici pour parler de son rapport, qui s'intitule *Rapport de la représentante ministérielle sur les questions liées aux biens immobiliers matrimoniaux dans les réserves*.

Je n'ai pas lu tout le rapport, qui est très volumineux. L'accent y est mis avec raison sur la situation difficile des gens concernés, situation dont nous essayons de nous occuper et que les collectivités doivent corriger, avec l'aide du ministre. Nous vous remercions du travail que vous avez effectué. Selon les commentaires que nous avons entendus, vous avez traité la question avec sérieux et respecté les délais incroyables, vu la façon dont ce genre de processus se déroule, en vous adressant à beaucoup de collectivités de façon à inclure tout le monde. Je veux vous féliciter pour votre rapport, et je vous demanderais de nous en parler, ainsi que de la suite des choses, si je puis dire.

Madame Wendy Grant-John, bienvenue. Vous pourriez peut-être nous présenter Mme Cornet.

Wendy Grant-John, ancienne représentante ministérielle auprès du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien, à titre personnel : Wendy Cornet m'accompagne. Elle a d'abord travaillé à contrat auprès du ministère des Affaires indiennes et du Nord sur les questions relatives aux femmes, lorsque le ministère rédigeait la première demande visant la tenue de consultations. Elle avait beaucoup d'expérience, alors j'ai été très chanceuse de l'avoir — je me la suis accaparée. J'ai lu un rapport qu'elle avait produit pendant que je voyageais d'un bout à l'autre du pays pour rencontrer le ministre, et j'ai été impressionnée par la profondeur de ce rapport et par sa façon de présenter les choses. J'ai demandé qu'elle fasse partie de mon équipe, ce qu'on m'a gentiment accordé. Elle m'a accompagnée dans le plus d'endroits possible, un peu partout au pays. Nous avons travaillé avec empressement pendant les quatre dernières semaines, malgré l'absence de consensus quant à la rédaction de l'ébauche du rapport final.

Ce que vous avez dit et entendu dire sur le rapport me fait plaisir, mais je n'aurais pu rédiger ce rapport sans l'équipe qu'AINC m'a fournie pour la réalisation de mon mandat. Je veux remercier Mme Cornet et l'équipe qui m'entourait.

Je suis heureuse de parler de mon rapport sur les biens immobiliers matrimoniaux situés dans des réserves. J'ai présenté ce rapport au ministre des Affaires indiennes et du Nord en mars dernier. J'apprécie par ailleurs l'intérêt que le comité continue de porter à la question, et je trouve louable votre engagement à trouver une solution adéquate.

Avant d'aborder le fond de mon rapport, je vais dire quelques mots sur le processus dont il est l'aboutissement.

En juin dernier, le ministre Prentice m'a nommée représentante ministérielle pour que je puisse faciliter les discussions entre Affaires indiennes et du Nord Canada, l'Assemblée des Premières nations et l'Association des femmes autochtones du Canada, au

on the subject of matrimonial real property on-reserve. Each of the organizations named designed their own process for discussion and dialogue. Some of these organizations described their discussion process as consultation, and one, the Assembly of First Nations, did not — for reasons I have stated in my report, and they have stated in theirs as well.

Following the conclusion of six months of discussion and consultation from September 2006 to February 2007, a process then began between the three parties, facilitated by myself, to seek consensus on a viable legislative option as well as non-legislative options. Discussions were productive and constructive, but there was no consensus on a legislative option by the time of the scheduled conclusion of the process.

My mandate required, in the absence of consensus by the predetermined date for the conclusion of consensus-seeking discussions, that I recommend to the minister a viable legislative option — as well as other relevant recommendations, such as necessary program supports and implementation requirements.

My recommendations to the minister on a legislative framework may be summarized as follows: There should be no incorporation of provincial or territorial laws through federal legislation. The diversity and uniqueness of real property interests on-reserve relative to property interests in off-reserve jurisdictions do not make this a practical option. Further, not only did First Nations and First Nations organizations universally oppose the option but also two independent legal opinions I commissioned concluded that this option was not a suitable way to accommodate the unique legal and social situations on-reserve. As well, there were a number of provinces that had been consulted that said that they felt it was not practical, and they were not able to apply it at this point in time.

First Nations inherent jurisdiction over matrimonial real property should be immediately recognized in federal legislation; and recognition of this jurisdiction should include jurisdiction to establish dispute resolution mechanisms.

Until each First Nation has its own matrimonial real property law in place, federal legislation is needed to provide interim protection, such as orders for exclusive possession and compensation orders.

Federal legislative activity should be kept to the minimum required to meet immediate human rights concerns. This means policy decisions with respect to remedies, such as partition and sale, should be left to be determined by First Nations.

Under federal legislation, there should be flexibility for courts, upon receiving input from First Nations on their traditions, law, practices and policies, to craft other remedies suitable to the First Nations concerned. Likewise, any changes to the operation of

sujet des biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves. Chacune de ces organisations a élaboré son propre processus de discussion et de dialogue. Certaines d'entre elles ont décrit ce processus comme étant des consultations, et l'une d'entre elles, l'Assemblée des Premières nations, ne l'a pas fait — pour des raisons que je mentionne dans mon rapport et que l'Assemblée mentionne aussi dans les siens.

Après six mois de discussions et de consultations, du mois de septembre 2006 au mois de février 2007, les trois parties ont lancé un processus dont j'ai facilité moi-même le déroulement, afin d'obtenir un consensus sur une option législative et des options non législatives viables. Les discussions ont été productives et constructives, mais on n'a pas pu en arriver à un consensus quant à l'option législative avant la fin prévue du processus.

Selon mon mandat, je devais, en l'absence de consensus à la date prévue de la fin des discussions qui visaient l'obtention d'un consensus, recommander au ministre une option législative viable — et je devais aussi formuler toute autre recommandation pertinente, par exemple les mesures de soutien au programme nécessaires et les exigences de mise en œuvre.

Les recommandations que j'ai formulées à l'intention du ministre sur le cadre législatif peuvent se résumer ainsi : il ne devrait pas y avoir intégration des lois provinciales et territoriales à la loi fédérale. La diversité et le caractère unique des intérêts liés aux biens immobiliers situés dans des réserves, par rapport aux intérêts liés aux biens situés à l'extérieur des réserves, a pour effet que ce n'est pas une option facile à mettre en œuvre. En outre, non seulement les Premières nations et les organisations de Premières nations s'opposent en bloc à cette option, mais les deux avis juridiques indépendants que j'ai demandés concluent que cette option n'est pas adaptée au contexte juridique et social propre aux réserves. En outre, plusieurs représentants des provinces consultées ont dit qu'ils pensaient que l'option n'était pas facilement réalisable et qu'ils n'étaient pas en mesure de la mettre en œuvre à ce moment-là.

La loi fédérale devrait reconnaître immédiatement la compétence inhérente des Premières nations sur les biens immobiliers matrimoniaux, notamment le fait qu'elles ont la compétence voulue pour mettre en place des mécanismes de résolution des conflits.

La loi fédérale doit continuer d'offrir une protection aux Premières nations, par l'intermédiaire, par exemple, d'ordonnances de possession exclusives ou d'indemnités, jusqu'à ce que chacune des Premières nations dispose de sa propre loi en matière de biens immobiliers matrimoniaux.

À l'échelon fédéral, il conviendrait de maintenir le minimum d'activités législatives nécessaires pour régler les questions pressantes en matière de droits de la personne. Cela signifie qu'il faudrait laisser aux Premières nations le soin de prendre les décisions stratégiques liées au dédommagement, notamment en matière de partage et de vente des biens.

La législation fédérale devrait offrir aux tribunaux la marge de manœuvre nécessaire pour qu'ils puissent élaborer les mesures de réparation convenables pour les Premières nations, à la lumière des renseignements obtenus de celles-ci au sujet de leurs

section 89 of the Indian Act with respect to the enforcement of court orders by a non-band member, non-Indian spouse should be left to the determination of the First Nations governments.

There is a need for a broader policy agenda to ensure implementation of First Nations' inherent self-government rights because of many of the important policy linkages, such as wills and estates, land regime and access to justice issues.

There is a need for a legislative framework to promote the harmonization and reconciliation of section 35 of the Constitution self-government powers of First Nations with those of federal and provincial governments — such as the federal law-indigenous law harmonization act that is suggested by John Borrows in my report.

Federal and First Nations legislation should address the needs and rights of couples living in homes located on various types of reserve lands, including custom allotments, and should address common-law relationships as well as married couples and couples married by First Nation custom.

Orders for compensation based on the value of the structure of the home alone, separate from the reserve land itself, should be an option for the First Nations who did not subscribe to the Indian Act certificate of possession system.

I will share a few thoughts about the perception of the matrimonial real property issue in First Nations communities. My view is informed by the consultation process as a whole and many conversations with First Nations leaders and community members across the country. First, there is a real commitment in First Nations communities and among First Nations leaders to do something about matrimonial real property issues and to meet the particular needs of women and children. The fact that First Nations may see the path to achieving that in a different way from the federal government at times does not mean there is opposition to the final goal of protection of spousal rights to matrimonial real property. First Nations leaders not only want to address matrimonial real property, they want to do it properly.

I suggest in my report that, as the federal initiative to develop legislation gets more detailed, more potential points of conflict would arise. It is my view and recommendation that the government and parliamentarians must continue to listen and accommodate First Nations views and perspectives as the legislation process unfolds. There is a real need for the government to listen to First Nations, not just on the broad

traditions, lois, pratiques et politiques. De la même façon, toute modification apportée au fonctionnement de l'article 89 de la Loi sur les Indiens en ce qui concerne l'application d'une ordonnance juridique par un époux non autochtone n'appartenant pas à une bande devrait être laissée à la discrétion des gouvernements des Premières nations.

Il faut définir les objectifs stratégiques plus généraux pour garantir l'application du droit inhérent des Premières nations à l'autonomie gouvernementale, vu le nombre élevé d'importantes questions stratégiques incidentes, notamment en ce qui concerne les testaments et les successions, le régime foncier et l'accès à la justice.

Il faut définir un cadre législatif afin de promouvoir l'harmonisation et la conciliation des pouvoirs d'autonomie gouvernementale que confèrent aux Premières nations l'article 35 de la Constitution et des pouvoirs des gouvernements fédéral et provinciaux — par exemple, la loi visant l'harmonisation du droit autochtone proposée par John Borrows dans le cadre de mon rapport.

Les lois fédérales et autochtones devraient répondre aux besoins et protéger les droits des couples qui vivent dans des maisons situées sur différents types de terres de réserve, notamment les terres faisant l'objet d'attributions coutumières, et elles devraient viser les conjoints de fait comme les couples mariés et les couples mariés dans la tradition autochtone.

Les ordonnances d'indemnisation fondées sur la valeur de la maison elle-même, indépendamment du fait qu'elle se trouve sur une terre de réserve, devraient être une possibilité offerte aux Premières nations qui n'ont pas adhéré au système de certificat de possession mis en place par la Loi sur les Indiens.

Je vais vous faire part de quelques réflexions au sujet de la perception qu'ont les collectivités de Premières nations de la question des biens immobiliers matrimoniaux. Mon point de vue se fonde sur le processus de consultation dans l'ensemble, ainsi que sur de nombreuses conversations que j'ai eues avec des dirigeants de Premières nations et des membres des collectivités de l'ensemble du pays. Premièrement, les collectivités de Premières nations et les dirigeants des Premières nations ont véritablement à cœur de faire quelque chose au sujet des questions liées aux biens immobiliers matrimoniaux et de répondre aux besoins des femmes et des enfants. Le fait que les Premières nations envisagent de temps à autre une manière de le faire qui est différente de celle qu'envisage le gouvernement fédéral ne veut pas dire qu'elles soient opposées à l'objectif final, qui est la protection des droits des époux en matière de biens immobiliers matrimoniaux. Les dirigeants des Premières nations veulent non seulement régler la question des biens immobiliers matrimoniaux, ils veulent le faire bien.

Je dis dans mon rapport que je pense que d'autres sujets de conflits vont survenir au fur et à mesure que l'initiative fédérale d'élaboration d'une loi va devenir de plus en plus détaillée. À mon avis, le gouvernement et les parlementaires doivent continuer d'écouter les Premières nations et de tenir compte de leurs points de vue pendant tout le déroulement du processus législatif, et c'est ce que je leur recommande de faire. Il faut vraiment que le

policy strokes, but also on the details of any proposed legislative initiative, rather than simply going ahead and doing what they believe is best, whether or not First Nations think what is proposed is best for them. In addition, decisions of the Supreme Court of Canada have outlined what needs to be done to achieve the reconciliation promised by section 35 of the Constitution.

In my view, the management of consultation issues and the Crown's constitutional obligations urgently require a federal policy on the subject. The practical implications of the Crown's consultation obligations in developing legislation was addressed by the Supreme Court of Canada in the *Adams* case that has been quoted many times since:

In light of the Crown's unique fiduciary obligations towards aboriginal peoples, Parliament may not simply adopt an unstructured discretionary administrative regime which risks infringing Aboriginal rights in a substantial number of applications in the absence of some explicit guidance. If a statute confers an administrative discretion which may carry significant consequences for the exercise of an Aboriginal right, the statute or its delegate regulations must outline specific criteria for the granting or refusal of that discretion which seek to accommodate the existence of Aboriginal rights. In the absence of such specific guidance, the statute will fail to provide representatives of the Crown with sufficient directives to fulfil their fiduciary duties, and the statute will be found to represent an infringement of aboriginal rights under the *Sparrow* test.

I also wish to mention the need for the federal government to treat section 35 of the Constitution compliance with the same degree of seriousness and commitment as compliance with the Canadian Charter of Rights and Freedoms in the development of legislation — and I would like to underscore that.

The government must give the same due to section 35 of the Constitution as it does when it develops legislation such as the Charter of Rights and Freedoms, and they take every piece through the justice system.

This could mean the establishment of a formal process to ensure that prior to a bill being introduced to Parliament that the Department of Justice Canada certifies that an analysis has been carried out to ensure members of Parliament and Canadians that it respects the requirements of section 35 of the Constitution Act, 1982.

I do not understand why it has not been done before. I do not understand why it is something that is lesser than other sections of the Constitution that must go through that process. It baffles me.

gouvernement écoute les Premières nations, en ce qui concerne non seulement les grandes orientations stratégiques, mais aussi les détails de toute initiative législative proposée, plutôt que de se contenter d'avancer et de faire ce qu'il croit être ce qu'il y a de mieux à faire, que les Premières nations pensent ou non que c'est ce qu'il y a de mieux pour elles. En outre, la Cour suprême du Canada a rendu des décisions dans lesquelles elle souligne ce qu'il faut faire pour en arriver à la conciliation promise à l'article 35 de la Constitution.

À mon avis, la gestion des questions liées aux consultations et les obligations constitutionnelles de la Couronne exigent de toute urgence une politique fédérale sur le sujet. Les conséquences pratiques de l'obligation de consulter la Couronne dans le cadre du processus d'élaboration des lois a fait l'objet de la décision que la Cour suprême du Canada a rendue dans l'affaire *Adams* et qui a été citée à de nombreuses reprises depuis :

Compte tenu des obligations uniques de fiduciaire qu'a la Couronne envers les peuples autochtones, le Parlement ne peut pas se contenter d'établir un régime administratif fondé sur l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire non structuré et qui, en l'absence d'indications explicites, risque de porter atteinte aux droits ancestraux dans un nombre considérable de cas. Si une loi confère un pouvoir discrétionnaire administratif susceptible d'entraîner d'importantes conséquences pour l'exercice d'un droit ancestral, cette loi ou son règlement d'application doit énoncer des critères précis, balisant l'exercice du pouvoir discrétionnaire d'accueillir ou de refuser les demandes et tenant compte de l'existence des droits ancestraux. En l'absence de telles indications précises, la loi ne donne pas aux représentants de l'État des directives suffisantes pour leur permettre de s'acquitter de leurs obligations de fiduciaire, et, suivant le critère établi dans *Sparrow*, on jugera que la loi porte atteinte aux droits ancestraux.

Je veux aussi mentionner la nécessité pour le gouvernement fédéral de traiter la conformité avec l'article 35 de la Constitution en faisant preuve du même sérieux et du même engagement que la conformité avec la Charte canadienne des droits et libertés pour ce qui est de l'élaboration des lois — et c'est quelque chose que j'aimerais souligner.

Le gouvernement doit accorder la même attention à l'article 35 de la Constitution que lorsqu'il élabore des lois comme la Charte des droits et libertés et qu'il fait passer tout projet de loi par le système judiciaire.

Cela pourrait se traduire par l'établissement d'un mécanisme officiel visant à garantir que, avant qu'un projet de loi soit présenté devant le Parlement, le ministère de la Justice du Canada certifie qu'une analyse a été réalisée pour garantir aux députés et aux Canadiens que ce projet de loi respecte les prescriptions de l'article 35 de la Loi constitutionnelle de 1982.

Je ne comprends pas pourquoi cela n'a pas déjà été fait. Je ne comprends pas pourquoi cet article est moins important que les autres articles de la Constitution qui doivent passer par le processus en question. Ça me dépasse.

My report demonstrates again how complex this issue is, and explains why this is so. First, matrimonial real property on-reserve is situated in a legal and social situation that does not have a parallel off-reserve. In this regard, it should be noted that the experts on this social and legal context are in the First Nations community and not the Indian Affairs and Northern Development Canada or the Department of Justice Canada. Second, matrimonial real property is linked to many other subjects that off-reserve, provincial and territorial governments have jurisdiction over, and which on-reserve, First Nations still seek recognition of their authority.

There is a need for a policy agenda to address the broader powers included in the inherent right of self-government in order to ensure a comprehensive legal regime for matrimonial real property rights equivalent in scope of protection and in coherency to off-reserve regimes.

As I travelled across this country, going to as many of the sessions as I could and trying to have sessions with individuals with different backgrounds, politics or parts of organizations or structures, without exception, whether it was NWAC, AFN or any of the other meetings, people said, "We need to return to an area of government that reflects our traditional forms of government." In those traditional forms of government, women held an equal place. We need to understand that the marginalization of women and, in turn, their children, comes about not because our governments wanted that to happen, but, in fact, because of the Indian Act. In the research — which you will see in my report — right from the beginning in 1872, chiefs were making presentations to legislators at that time to ensure that their women not be marginalized and that the women could stay in the community if they so chose.

In 1946 and 1947, when they changed the Indian Act, presentations were made again by male leaders of organizations saying, "Do not marginalize our women; we need them to be here."

We look at Bill C-31 and what has happened there, and people have talked about that. I was chief in my community when Bill C-31 was implemented. There are a number of issues, not the least of which is the resourcing. That is an important part of it. There is a bigger part that we seem to gloss over, and it is the implementation of the membership codes by the Indian Act, based on the department's interpretation of the *Corbiere* case and Bill C-3. The women are still not getting protection for their children and grandchildren the way the men are, not because the communities want it. I know in my community, we have time and again submitted our lists based on what we say they are, and the department says

Mon rapport montre encore une fois à quel point il s'agit d'une question complexe, et il explique pourquoi. Premièrement, la question des biens immobiliers matrimoniaux situés dans les réserves s'inscrit dans un contexte juridique et social sans pareil à l'extérieur des réserves. À cet égard, il convient de signaler que les spécialistes de ce contexte social et juridique se trouvent chez les collectivités des Premières nations, et non auprès d'Affaires indiennes et du Nord Canada ou du ministère de la Justice du Canada. Deuxièmement, la question des biens immobiliers matrimoniaux est liée à de nombreux autres domaines qui relèvent des gouvernements provinciaux et territoriaux et dans lesquels les Premières nations cherchent encore à faire reconnaître leur autorité.

Il faut adopter des objectifs stratégiques qui permettent l'application des pouvoirs étendus que confère le droit inhérent des Premières nations à l'autonomie gouvernementale pour mettre en place un régime légal complet en matière de droits liés aux biens immobiliers matrimoniaux qui soit équivalent aux régimes à l'extérieur des réserves aux chapitres de la protection offerte par ce régime et de sa cohérence.

J'ai voyagé partout au pays, participé au plus grand nombre de réunions possible et essayé d'organiser des réunions avec des gens issus de différents milieux, appartenant à différents partis politiques ou à différentes organisations ou structures, sans exception, que ce soit l'AFAC, l'APN ou à l'occasion des réunions d'autres organisations, et j'ai constamment entendu dire : « Nous devons en revenir à un gouvernement qui reflète nos formes traditionnelles de gouvernement. » Dans ces formes traditionnelles de gouvernement, les femmes occupaient une place à part entière. Il faut que nous comprenions que la marginalisation des femmes et, ensuite, de leurs enfants, vient non pas de ce que nos gouvernements souhaitaient voir se produire, mais bien, en réalité, de la Loi sur les Indiens. D'après les travaux de recherche — dont je fais état dans mon rapport — dès le début, en 1872, les chefs présentaient des exposés aux législateurs afin de s'assurer que leurs femmes ne soient pas marginalisées et qu'elles puissent demeurer auprès de leur collectivité si c'était leur souhait.

En 1946-1947, lorsqu'on a modifié la Loi sur les Indiens, les chefs masculins d'organisations ont dit, dans le cadre d'exposés : « Ne marginalisez pas nos femmes; nous avons besoin d'elles ici. »

Nous examinons le projet de loi C-31 et ce qui s'est passé dans ce dossier, et les gens en ont parlé. J'étais chef de ma collectivité lorsque le projet de C-31 a été adopté. Il y a beaucoup de problèmes, dont le moindre n'est pas celui des ressources. C'est une partie importante de la question. Il y a une partie encore plus importante que nous semblons escamoter, et c'est la mise en place de codes d'appartenance dans le cadre de la Loi sur les Indiens, fondée sur l'interprétation de l'affaire *Corbiere* et du projet de loi C-3 par le ministère. Les femmes n'obtiennent toujours pas la même protection pour leurs enfants et leurs petits-enfants que les hommes, pas parce que les collectivités veulent qu'il en soit ainsi. Je sais que, dans ma collectivité, nous avons présenté encore et

that under what it is interpreting, they are not entitled to be registered.

I bring it up as an example, because if we go through this process of legislation being introduced without any future involvement again — I support what the group said ahead of me — there needs to be the involvement of the organizations who understand the issues to be a part of that legislative drafting, or we will be in the same place that we were with Bill C-31. We will still not be protecting the interests of the women, children or men. I have a son that left a relationship with nothing but the clothes on his back. We are still not protecting the underlying fundamental issue, which is to ensure that what the communities are asking for gets interpreted in that legislation.

That is why we have mistrust and people saying they do not know if they want to be part of the consultation. The mistrust has been there since 1872 on this issue alone.

When we look at a success story, we look at the First Nations Land Management Act, FNLMA. The FNLMA had the chiefs and the communities involved from the beginning. Now we have communities lining up to become involved in the FNLMA. Do you know what the FNLMA requires? It requires, before putting MRP legislation in place, that there are consultations with their communities.

If the government requires the FNLMA bands to have consultation with their communities on what their MRP code will look like, why would it not naturally be that the government supply the communities, resources and capacity building to do that under this legislation? They require it on one, but they do not require it on another. It does not make sense to me. We do not know what is happening because none of us has been at the table since the report was submitted.

I wanted to make those points because there is a real opportunity for this to be a success, but with respect to the constraint of the timelines — I acknowledge the 30 years and all of the comments that remain — I hear the group here saying that if we are to complete this in its wholesome manner and ensure that the situation with Bill C-31 does not happen again, you need to involve and engage this group in the drafting of the legislation.

When we first started this, there was a comment to the effect that they would be involved. There were two sessions held at INAC with the representative of the organization saying, "Yes, you will be involved in the drafting of the legislation right up to the door when they go into cabinet." That has not happened. If that does not happen, we will have strong opposition, and rightfully so, because of the history I just outlined here.

I look forward to all of your questions.

encore nos listes au ministère, listes établies en fonction de l'identité de telle ou telle personne selon nous, et le ministère dit que, en fonction de son interprétation, ces personnes ne peuvent être enregistrées.

Je vous en parle à titre d'exemple, parce que si nous passons par ce processus d'adoption d'une loi sans engagement ultérieur — j'appuie ce que le groupe précédent a dit — il faut faire participer les organisations qui comprennent les questions à la rédaction législative, sans quoi nous nous trouverons dans la même situation qu'au moment de l'adoption du projet de loi C-31. Nous ne protégeons pas plus qu'auparavant les intérêts des femmes, des enfants ou des hommes. J'ai un fils, et, après la fin de sa relation, il ne lui restait plus que ses vêtements. Nous ne réglons toujours pas le problème fondamental sous-jacent, c'est-à-dire faire en sorte que ce que les collectivités demandent fasse l'objet d'une interprétation dans le cadre de la loi en question.

C'est la raison pour laquelle il y a la méfiance et que les gens disent qu'ils ne savent pas s'ils veulent participer aux consultations. Pour cette question précise, la méfiance existe depuis 1872.

Une chose qui a bien fonctionné, c'est la Loi sur la gestion des terres des Premières nations ou LGTPN. On a fait participer les chefs et les collectivités dès le début du processus. En ce moment, les collectivités font la file pour participer au processus relatif à la LGTPN. Savez-vous ce que la LGTPN exige? Elle exige que, avant d'adopter une loi sur les biens immobiliers matrimoniaux, on consulte les collectivités.

Si le gouvernement exige des bandes visées par la LGTPN de consulter leurs collectivités quant à la forme que devrait prendre le code relatif aux biens immobiliers matrimoniaux, pourquoi ne serait-il pas naturel que le gouvernement fournisse aux collectivités les ressources et une plus grande capacité de le faire dans le cadre de la loi en question? Le gouvernement l'exige d'une part, mais pas de l'autre. À mes yeux, cela n'a pas de sens. Nous ne savons pas ce qui se passe, parce qu'aucun d'entre nous n'a participé au débat depuis la présentation du rapport.

Je voulais soulever ces points parce qu'il existe une possibilité réelle de faire de cela un succès, mais, en ce qui concerne la contrainte temporelle — j'admets la pertinence de ce qu'on a dit au sujet des 30 années et tous les autres commentaires qui demeurent — j'entends le groupe dire ici que, si nous devons régler cette question pour de bon et nous assurer que ce qui s'est produit au moment de l'adoption du projet de loi C-31 ne se produira plus jamais, il faut mobiliser et faire participer ce groupe à la rédaction de la loi.

Lorsque nous avons lancé le processus, quelqu'un a dit que les gens en question participeraient. On a organisé deux réunions à AINC, auxquelles ont participé les représentants de l'organisation, qui disaient : « Oui, vous allez participer à la rédaction du projet de loi jusqu'au bout, jusqu'au moment où il sera présenté au Cabinet. » Ça ne s'est pas produit. Si cela ne se produit pas, l'opposition va être forte, et à bon droit, vu l'histoire que je viens de vous raconter.

Je serai heureuse de répondre à toutes vos questions.

The Chairman: Thank you for putting your report into context.

Senator Fraser: I, too, am dazzled at the thought that you could produce this report in such short order and on deadline.

If the government today said that you are right and that they will start the consultation tomorrow morning, how long will it take?

Ms. Grant-John: Maybe you misunderstood what I was saying, which was that you need to involve the communities in the legislation itself. What happened with the FNLMA is they developed their legislation, and the community had an opportunity to go through it. The legislation can come forward, and I believe they give them two years with the FNLMA to pass it.

Senator Fraser: I do understand that.

Ms. Grant-John: I am saying if it worked there, and if there is a concern that the legislation does not get put forward right away, put the legislation forward and give them the same as is required under the FNLMA.

Senator Fraser: I am being a bit of a devil's advocate here. I know some bands and First Nations have done well, but comparatively few. Given it has not been possible to achieve a broad consensus on this matter and that any legislation is not legislation for one First Nation, it is national legislation, even if it builds in all kinds of options — and although I would not say “escape hatches,” you know what I am saying — realistically, can we expect to achieve consensus on a draft bill any time soon? How long will it take?

Ms. Grant-John: I made one suggestion in my report, and I know it is a long report.

Senator Fraser: I did try to read it.

Ms. Grant-John: My part of it is 86 pages. The rest of it is attachments from organizations. I made the suggestion that the INAC has a structure right now, and they can connect First Nations communities quickly. Therefore, if they did it that way, it is something that could be done — if somebody gets pushed — in less than a year. There is that option. When I am talking about the FNLMA, I was talking about the individual community.

Senator Fraser: I understand that process. Obviously, everybody would like to get from here to there. The question is how to do that without it being another three generations.

Ms. Grant-John: The criticism of the organizations is something that really should be taken into account when we look at timing, because the ability for us to sit down and have consensus was a short period of time. People were saying we will get into the drafting of the legislation.

La présidente : Merci d'avoir remis votre rapport en contexte.

Le sénateur Fraser : Je suis moi aussi très impressionnée par le fait que vous avez été en mesure de rédiger ce rapport si rapidement et dans les délais.

Si le gouvernement disait aujourd'hui que vous avez raison et que les consultations vont commencer demain matin, combien de temps faudrait-il?

Mme Grant-John : Vous avez peut-être mal compris ce que j'ai dit, c'est-à-dire qu'il faut faire participer les collectivités à la rédaction législative en soi. Ce qui s'est produit, dans le cas de la LGTPN, c'est que le gouvernement a élaboré le projet de loi, et la collectivité a eu l'occasion de le passer en revue. Il est possible de présenter le projet de loi, et je crois qu'on a accordé un délai de deux ans pour l'adoption de la LGTPN.

Le sénateur Fraser : Je comprends.

Mme Grant-John : Je disais que si cela a fonctionné dans ce cas-là, et si on s'inquiète de ce que le projet de loi n'est pas présenté immédiatement, alors il faut le présenter et offrir aux Premières nations la même chose que ce qu'exige la LGTPN.

Le sénateur Fraser : Je me fais un peu l'avocat du diable. Je sais que certaines bandes et certaines Premières nations ont fait du bon travail, mais celles-ci sont relativement peu nombreuses. Compte tenu du fait qu'il n'a pas été possible d'obtenir un consensus sur la question et du fait qu'il s'agit non pas de lois visant une seule Première nation, mais de lois nationales, même si elles comportent toutes sortes d'options — et, même si je ne dirais pas de « porte de sortie », vous savez ce que je veux dire — pouvons-nous réellement nous attendre à obtenir un consensus sur une ébauche de projet de loi dans un avenir proche? Combien de temps faudra-t-il?

Mme Grant-John : J'ai formulé une suggestion dans mon rapport, et je sais qu'il s'agit d'un long rapport.

Le sénateur Fraser : J'ai bien essayé de le lire.

Mme Grant-John : Ma partie fait 86 pages. Le reste, ce sont des pièces jointes fournies par les différentes organisations. J'ai dit que AINC dispose d'une structure à l'heure actuelle, et que le ministère est en mesure d'établir des liens avec les collectivités des Premières nations rapidement. Ainsi, s'ils faisaient les choses de cette façon, c'est quelque chose qui pourrait être accompli — en effectuant des pressions sur quelqu'un — en moins d'un an. Cette option existe. Lorsque je parlais de la LGTPN, je parlais de la collectivité individuelle.

Le sénateur Fraser : Je comprends le processus. De toute évidence, tout le monde souhaiterait qu'on passe d'ici à là. La question est la suivante : comment le faire sans que cela doive attendre encore trois générations?

Mme Grant-John : La critique des organisations est une chose dont il faudrait réellement tenir compte lorsque nous examinons la question des échéances, parce que nous n'avons eu que peu de temps pour nous asseoir et en arriver à un consensus. Les gens disaient : commençons à rédiger le projet de loi.

I do not want to speak on behalf of the organizations; however, there would be good faith shown at least if the organizations were able to be a part of the drafting. It would alleviate the pressures they are feeling about not understanding what will happen. It might then calm the waters and if the capacity-building money was there for them to build, then this issue of interim federal measures would not be such a pressure for everyone. Therefore, the interim federal measures could go ahead if there was a commitment — and I am not speaking on their behalf at all — at least then the mistrust and the pressure could be relieved, in my opinion. I believe that is what Ms. Eberts was talking about, that you need to get that happening. The capacity for the communities to do their codes would send a strong message, so that it is not something that will get left there for another 30 years with the interim federal measures being the law.

The Chairman: The more I hear the more confused I am getting.

Are you advocating that the leadership of the various organizations come together with department officials to craft the legislation? That is one consultation. That is consultation with organizations. Then would you put in the federal interim measures by way of law, which would then be a framework type of legislation that would allow the communities to sign on; is that what we are talking about?

Ms. Grant-John: I am sorry if I am confusing you. I am saying live up to the commitment of having the organizations work with INAC and Justice Canada right now in drafting the legislation. They have not been able to do that. They have been given three and a half days, which is nothing. I know they are drafting 12 hours a day. Allow that to take place.

Two things could happen at that point. One is that the legislation takes a few months to go through a process in Parliament. That legislation could be taken to, as I say in my report, the different regional offices where they could share information with the communities out there. There will be amendments coming through anyway. I made that suggestion in the report.

The other thing is having the capacity building money identified right away so people know they will get the resources to develop their own code. I recommend they acknowledge the inherent jurisdiction before anything else. If that is done, the resources naturally go with it.

Thus, acknowledge the inherent jurisdiction; acknowledge the resources that are going with it to help develop their codes; give respect to this group that has been waiting to sit down and be a part of crafting that legislation; take that legislation and, while it

Je ne veux pas parler au nom des organisations; cependant, ce serait une preuve de bonne foi que de permettre à tout le moins aux organisations de participer à la rédaction. Cela les soulagerait des pressions qu'ils subissent du fait de ne pas comprendre ce qui va se passer. Cela pourrait ensuite calmer le jeu si l'argent nécessaire au renforcement des capacités était là, et peut-être ensuite la question des mesures provisoires du gouvernement fédéral ne serait-elle plus un fardeau pour personne. Ainsi, le gouvernement fédéral pourrait adopter ces mesures provisoires s'il y avait un engagement — et je ne parle pas en leur nom du tout — ensuite, à tout le moins, la méfiance et la pression disparaîtraient, à mon avis. Je pense que c'est de cela que Mme Eberts parlait, qu'il faut faire en sorte que cela se produise. Offrir aux collectivités la possibilité d'élaborer leurs propres codes équivaldrait à envoyer un message clair, de façon que ce ne soit pas quelque chose qui reste en plan pendant 30 ans encore, les mesures provisoires du gouvernement fédéral faisant office de loi.

La présidente : Plus je vous écoute, plus je suis déroutée.

Défendez-vous l'idée selon laquelle les dirigeants des différentes organisations et les fonctionnaires du ministère devraient se réunir pour élaborer le projet de loi? Voilà un processus de consultation. Il s'agit de consulter les organisations. Ensuite, vous adopteriez par voie législative les mesures provisoires du gouvernement fédéral, qui formeraient ainsi une espèce de loi cadre qui permettrait aux collectivités de participer au processus; est-ce de cela que nous parlons?

Mme Grant-John : Je suis désolée si mes propos vous déroutent. Ce que je dis, c'est qu'il faut que soit respecté l'engagement de faire participer immédiatement les organisations à la rédaction du projet de loi avec AINC et le ministère de la Justice. Elles n'ont pas été en mesure d'y participer. On leur a accordé trois jours et demi, ce qui n'est rien. Je sais qu'on travaille à la rédaction 12 heures par jour. Il faut faire en sorte que cela se produise.

Deux choses pourraient alors se produire. La première, c'est qu'il faudrait quelques mois pour que le projet de loi passe par le processus relatif au Parlement. Il serait ensuite possible, comme je le dis dans mon rapport, de présenter le projet de loi aux différents bureaux régionaux qui pourraient communiquer les renseignements aux collectivités. Il va y avoir des amendements, de toute façon. C'est l'une des suggestions que je formule dans le rapport.

L'autre chose, c'est de déterminer dès maintenant la somme qui sera consacrée au renforcement des capacités, de façon que les gens sachent de quelles ressources ils disposeront pour élaborer leurs propres codes. Je recommande la reconnaissance de la compétence inhérente avant toute chose. L'attribution des ressources se fera ensuite naturellement.

Ainsi, il faut reconnaître la compétence inhérente; reconnaître la nature des ressources dont doit s'assortir cette compétence inhérente pour aider les Premières nations à élaborer leurs propres codes; respecter ce groupe qui attend de prendre part à

is being discussed here, give the same respect to the communities by having it out in the regions through INAC; make the contact in that way and that information could be fed back.

The Chairman: I believe I understand the process. I wanted you to state the steps to go through for our benefit.

To get to Parliament and to get to the communities, if there is no consensus on the drafting amongst the organizations and INAC, what happens in your scenario?

Ms. Grant-John: I believe we need to have something in place in the interim while the First Nations develop their own codes. In the end, they would have to make a decision to move forward if there was no consensus again.

The Chairman: I want to be clear. Are you suggesting that if the group came together for the drafting and they could not come to a consensus on that model, the government should proceed anyway if they do that in what you think is a reasonable amount of time?

Ms. Grant-John: Yes.

Senator Fraser: Can you provide us with a brief description of what you think should be in the federal interim legislation? I confess, I did look at your report on this, but I found myself confused. This is a function of my ignorance; however, if you could help, that would be nice.

Ms. Grant-John: I will get the chart, so you can go to the chart as well. It appears on page 67.

The Chairman: The chart you are referring to is on page 67, entitled *Matrimonial Real Property on Reserves Concurrent Jurisdiction Model (Federal and First Nation)*.

Ms. Grant-John: As Ms. Lewis also said to you earlier, I am not a lawyer. I have a basic understanding of this, but Ms. Cornet will give you the legal and fundamental underpinnings of these.

Wendy Cornet, as an individual: On page 67 of Ms. Grant-John's report is a chart summarizing the basic elements of her recommendation. It has two parts. One part provides these interim federal rules until and unless First Nations jurisdiction was recognized and the first part of the legislation would explicitly recognize First Nations jurisdiction over matrimonial real property. In that sense, it is concurrent. Obviously, there is federal jurisdiction over the matter and the legislation would make explicit there is also First Nations jurisdiction.

l'élaboration du projet de loi; prendre le projet de loi, et, pendant qu'on en discute ici, offrir le même respect aux collectivités en le faisant circuler dans les régions par l'intermédiaire de AINC; établir des liens d'une façon ou d'une autre, de sorte que la rétroaction soit possible.

La présidente : Je pense que je comprends le processus. Je voulais que vous nous expliquiez les différentes étapes pour que nous puissions bien comprendre.

Par rapport au Parlement et aux collectivités, si les organisations et AINC ne sont pas d'accord en ce qui concerne la rédaction, que se passera-t-il, dans le cadre de ce que vous proposez?

Mme Grant-John : Je pense que nous devons mettre quelque chose en place en attendant que les Premières nations élaborent leurs propres codes. Au bout du compte, le gouvernement devra prendre la décision de continuer si on n'arrive plus à obtenir un consensus.

La présidente : Je veux que tout soit clair. Suggérez-vous que, si le groupe se réunit pour la rédaction et n'arrive pas à se mettre d'accord sur le modèle, le gouvernement aille de l'avant de toute façon, s'il le fait dans ce que vous jugez être des délais raisonnables?

Mme Grant-John : Oui.

Le sénateur Fraser : Pouvez-vous nous donner une brève description de ce qui devrait figurer dans le texte législatif provisoire du gouvernement fédéral selon vous? J'ai bien lu la partie de votre rapport qui porte là-dessus, mais je dois avouer que j'ai eu de la difficulté à m'y retrouver. C'est attribuable à mon ignorance; cependant, si vous pouviez m'aider, j'apprécierais.

Mme Grant-John : Je vais me servir de la figure, alors vous pouvez peut-être vous aussi ouvrir le rapport à la page où elle se trouve. C'est à la page 67.

La présidente : La figure en question se trouve à la page 67, et elle s'intitule *Matrimonial Real Property on Reserves Concurrent Jurisdiction Model (Federal and First Nation)*.

Mme Grant-John : Comme Mme Lewis vous l'a dit plus tôt, je ne suis pas avocate. Je comprends en gros de quoi il s'agit, mais Mme Cornet va vous expliquer les tenants et les aboutissants, sur le plan juridique, de la question.

Wendy Cornet, à titre personnel : À la page 67 du rapport de Mme Grant-John, figure un diagramme qui résume les éléments fondamentaux de sa recommandation. Le diagramme comporte deux parties. L'une d'entre elles présente les règles provisoires du gouvernement fédéral qui seraient en vigueur jusqu'à ce que la compétence des Premières nations soit reconnue et que la première partie du texte législatif reconnaisse de façon explicite la compétence des Premières nations sur les biens immobiliers matrimoniaux, ou qui demeureraient en vigueur si cela ne se produisait pas. En ce sens, il s'agit d'une compétence concurrente. Évidemment, la question relève du gouvernement fédéral, et le texte législatif préciserait explicitement que les Premières nations ont aussi compétence sur la question.

Senator Fraser: Do you think all of these items should be actually in interim legislation?

Ms. Grant-John: Yes.

Senator Fraser: Let me get practical here. With respect to marriage contracts, will you spell out what should be in marriage contracts or simply say they should exist? I am from Quebec; I like marriage contracts, but they are a complex field. Volumes of legislation can be done just on that.

Ms. Cornet: The body of the report makes it clear that it would operate in the same way that provincial laws now operate. They provide for their legal enforcement.

Senator Fraser: Would it simply say, if a marriage contract exists, that is it would not impose them?

Ms. Cornet: Yes.

Senator Fraser: These are questions people in Quebec take very seriously.

Ms. Cornet: There is nothing preventing couples now from entering domestic contracts on-reserve, as Ms. Hanuse pointed out. However, the statute is missing, whether it is First Nations or federal, to provide for their legal enforcement.

Senator Fraser: Fundamentally then, exclusion orders would be a matter of enforcement but prohibition against the sale of the matrimonial home without consent of the spouse during the marriage would be new. Am I right? Would that be an actual new position?

Ms. Cornet: They would all be new in an on-reserve context, with the one exception of Derrickson-type compensation orders, which are available really as a combination of common law and statute law where provincial law provides. The rest would be new in one aspect or another.

Senator Fraser: I will work on wrapping my mind around it. The earlier panel talked, among other things, about a compensation fund. The AFN, in particular, talked about a compensation fund while we wait for new regimes to be established so that spouses who are the victims of marital breakdown would receive some kind of compensation.

I am assuming, although I did not ask, that this would mean that the departing spouse received half the value of the matrimonial home if the other spouse owned the home.

Have you done any work on this? In particular, have you any idea what kind of money might be involved? What would this actually give to spouses? What, in the aggregate, might it cost the federal government over the course of a year?

Le sénateur Fraser : Pensez-vous que tous ces éléments devraient effectivement figurer dans le texte législatif provisoire?

Mme Grant-John : Oui.

Le sénateur Fraser : Permettez-moi d'être pragmatique. En ce qui concerne les contrats de mariage, préciseriez-vous ce qui devrait figurer dans les contrats de mariage, ou vous contenteriez-vous de dire qu'ils devraient exister? Je viens du Québec; j'aime les contrats de mariage, mais il s'agit d'un domaine complexe. On pourrait écrire des livres et des livres de textes de loi sur cette seule question.

Mme Cornet : La partie principale du rapport dit clairement que cela fonctionnerait de la même façon que les lois provinciales à l'heure actuelle. Les provinces s'occupent d'appliquer leurs lois.

Le sénateur Fraser : Est-ce que la loi provisoire parlerait simplement de l'existence d'un contrat de mariage, c'est-à-dire qu'elle n'en imposerait pas la forme?

Mme Cornet : Oui.

Le sénateur Fraser : Ce sont des questions que les gens prennent très au sérieux au Québec.

Mme Cornet : Rien n'empêche actuellement les couples de conclure des contrats matrimoniaux dans les réserves, comme Mme Hanuse l'a souligné. Cependant, il manque une loi pour faire appliquer les dispositions de ces contrats, qu'il s'agisse d'une loi des Premières nations ou d'une loi fédérale.

Le sénateur Fraser : Essentiellement, donc, les ordonnances d'exclusion relèveraient de l'application de la loi, mais l'interdiction de vendre la maison matrimoniale sans consentement du conjoint dans le cadre du mariage serait une chose nouvelle. Ai-je raison? S'agirait-il vraiment d'une nouvelle position?

Mme Cornet : Toutes les mesures seraient nouvelles dans le contexte des réserves, exception faite des ordonnances d'indemnisation de type Derrickson, qui sont possibles, dans les faits, là où les lois provinciales le prévoient, et qui sont une combinaison de la common law et du droit législatif. Le reste serait nouveau à un égard ou un autre.

Le sénateur Fraser : Je vais essayer de bien saisir tout cela. Les témoins que nous avons reçus avant ont parlé, entre autres choses, d'un fonds d'indemnisation. L'APN, en particulier, a parlé d'un fonds d'indemnisation dans l'attente de l'établissement de nouveaux régimes, pour permettre aux conjoints qui sont victimes de l'échec de leur mariage d'être indemnisés d'une manière ou d'une autre.

Je présume, sans avoir posé la question, que cela signifierait que le conjoint qui quitte la maison matrimoniale recevrait la moitié de la valeur de celle-ci dans le cas où c'est l'autre conjoint qui est propriétaire.

Avez-vous effectué un quelconque travail là-dessus? Surtout, avez-vous une idée du genre de somme dont il serait question? Qu'obtiendraient les conjoints grâce à cette mesure, dans les faits? Combien cela coûterait-il au gouvernement fédéral, au total, pour une année?

Ms. Grant-John: There is a community that does that now — whose name escapes me — which we have used as an example. They have a loan fund that they supply to community members when the marriage breaks down.

I spoke with that community. In fact, their loan fund is at its limit right now. If that were taken into consideration, the government would have to sit down with communities that have already used a compensation fund and figure it out. The problem with the fund right now is that people cannot put enough back into the fund to keep it operating. A major resource allocation would have to be looked at in order for the fund to be operational.

Senator Fraser: We are talking about significant amounts of money. It is not just \$15,000 here or \$8,000 there; we are talking serious money.

Ms. Grant-John: There is such a wide variety and array of ownerships. When Ms. Hanuse was talking about the social housing units, which my research said represented 60 per cent of the community, there are in fact different levels of ownership in that social housing as well. In my community, people are paying rent into social housing until they get a certificate of possession and pay out the mortgage. It is a form of ownership. It is not just all social housing and it cannot be touched as far as any compensation order.

That is why it is so important for communities to be involved in the courts. One of my recommendations is to have a friend of the court as these interim federal rules are being implemented to ensure an understanding of how the community is operating, whether it is custom allotment, certificate of possession, band-owned homes or some other form. There are 15 different kinds of social housing.

Until we get to the point where communities have their own code, a friend of the court should be involved. First Nations in the Yukon are using a friend of the court while they develop their own justice systems, and it is working very well. They understand the different types of ownership and are able to make a decision in collaboration with the First Nations community, which brings us to the issue of collective right.

Housing and land allocation is set up dependent upon collective ownership under the Indian Act. If you have that friend of the court go in, that person can represent the community, and you still have the individual asserting his or her rights as an individual. I agree there must be a balance between the two.

I have lived in a collective society all my life, and all the teachings I have had say that the individual never overrides the collective but in fact protects it, and the collective never

Mme Grant-John : Il y a une collectivité qui fait ce genre de chose à l'heure actuelle — dont le nom m'échappe — et que nous avons donnée en exemple. Elle a un fonds d'emprunt qu'elle met à la disposition de ses membres dont le mariage a échoué.

J'ai parlé avec les représentants de cette collectivité. En réalité, leur fonds d'emprunt a atteint sa limite. Si l'on tenait compte de cela, le gouvernement devrait discuter avec les collectivités qui ont déjà eu recours à un fonds d'indemnisation et essayer de comprendre comment les choses fonctionnent. Le problème de ce genre de fonds, à l'heure actuelle, c'est que les gens n'arrivent pas à rembourser suffisamment d'argent provenant du fonds pour qu'il puisse continuer de fonctionner. Il faudrait envisager d'allouer des ressources importantes au fonds pour qu'il puisse être fonctionnel.

Le sénateur Fraser : Il s'agit de grosses sommes d'argent. Ce n'est pas seulement 15 000 \$ par-ci, 8 000 \$ par là; nous parlons de montants importants.

Mme Grant-John : Il y a toutes sortes de modes de propriétés. Mme Hanuse a parlé des unités de logement social, dont mes travaux de recherche ont montré qu'elles comptent pour 60 p. 100 des logements de la collectivité, mais il y a, en réalité, différents niveaux de propriété même pour ces logements sociaux. Dans ma collectivité, les gens qui vivent dans des logements sociaux paient un loyer jusqu'à ce qu'ils obtiennent un certificat de possession et règlent l'hypothèque. C'est une forme de propriété. On ne peut pas simplement dire qu'il ne s'agit que de logements sociaux et que ceux-ci ne peuvent être visés par une ordonnance d'indemnisation.

C'est la raison pour laquelle il est si important d'assurer une présence des collectivités devant les tribunaux. Une de mes recommandations, c'est qu'il y ait un intervenant désintéressé pendant la mise en place des règles fédérales provisoires, de façon qu'on puisse comprendre comment la collectivité fonctionne, que ce soit au chapitre des attributions coutumières, des certificats de possession, des maisons qui appartiennent aux bandes ou d'une quelconque autre forme de propriété. Il y a 15 types de logement social différents.

D'ici à ce que les collectivités se dotent de leur propre code, il faudrait qu'il y ait un intervenant désintéressé. Les Premières nations du Yukon ont actuellement recours à un intervenant désintéressé, pendant qu'elles élaborent leur propre système judiciaire, et ça fonctionne très bien. On est ainsi en mesure de comprendre les différents types de propriété et de prendre une décision en collaboration avec la collectivité de Premières nations, ce qui nous amène à parler de la question des droits collectifs.

L'attribution des logements et des terres est fonction de la propriété collective dans le cadre de la Loi sur les Indiens. S'il y a un intervenant désintéressé, cette personne peut représenter la collectivité, et le particulier peut continuer de faire valoir ses propres droits. Je suis d'accord pour dire qu'il faut trouver un équilibre entre les deux.

J'ai vécu au sein d'une société collective toute ma vie, et tout ce qu'on m'a appris, c'est que les droits individuels n'ont jamais préséance sur les droits collectifs; en fait, les premiers protègent

does anything to harm the individual right. That is how we grew up. That is our understanding of individual and collective rights.

That representation needs to be brought back into the governing bodies. We need the time to do that. I know you do not want to hear about a time line, but there should be a review within three years of where this is at. If it is reviewed, and if checks and balances are put in, I think it can work.

Senator Jaffer: I am having difficulty with the interim compensation concept. I assume the money comes from the federal government for now. Is that right?

Ms. Grant-John: Not right now, no.

Ms. Cornet: No. It could come from the individuals. There will be situations where there will be an opportunity to sell a home in order to realize a compensation order. The recommendation has been made that, due to various difficulties, such as getting loans from banks and the different ways of owning and occupying houses on-reserve, to ensure compensation orders are realized, it might be pragmatic to have something such as a compensation loan fund. That fund would be a supplementary way of helping to ensure enforcement, but it would not necessarily be the only means of achieving a compensation order.

Senator Jaffer: Would this loan be until this matter has been resolved?

Ms. Cornet: No. Once the interim federal rules are enacted, the loans would be in place until they were displaced by a First Nations law. While that federal law is in operation, spouses would be able to make an application for a compensation order, get the court order and then seek to enforce it, in the same way people do off-reserve.

Ms. Grant-John's recommendations spoke to the issue of dispute resolution. Although we say that on-reserve couples could seek to enforce the compensation order in the same way as off-reserve couples do, as other witnesses have pointed out, First Nations people do not always have the same degree of geographic access to courts. Therefore, Ms. Grant-John has made this recommendation about dispute resolution mechanisms that are local.

A compensation order, generally speaking, would operate in the same way on-reserve as it does off-reserve. It would be a court order that an individual citizen would be expected to respect.

les derniers, et l'application des droits collectifs n'a jamais d'incidence négative sur les droits individuels. C'est ainsi qu'on nous a élevés. C'est l'idée que nous nous faisons des droits individuels et collectifs.

Il faut que les organismes dirigeants recommencent à tenir compte de cette idée. Ils ont besoin de temps pour faire en sorte que cela se produise. Je sais que vous ne voulez pas entendre parler d'échéance, mais il devrait y avoir un examen de la situation dans les trois ans. Si le processus fait l'objet d'un examen, et qu'on y intègre des freins et des contrepoids, je pense qu'il peut fonctionner.

Le sénateur Jaffer : J'ai de la difficulté à comprendre l'idée d'indemnités provisoires. Je présume que, à l'heure actuelle, l'argent vient du gouvernement fédéral. Est-ce exact?

Mme Grant-John : Pas à l'heure actuelle, non.

Mme Cornet : Non. L'argent pourrait venir des particuliers. Il y aura des situations où la possibilité s'offrira de vendre la maison pour appliquer une ordonnance d'indemnisation. On a formulé la recommandation selon laquelle, en raison des différentes difficultés, comme celles d'obtenir un prêt d'une banque et le problème que posent les différents modes de propriété et d'occupation des maisons dans les réserves, pour que les ordonnances d'indemnisation puissent être appliquées, il pourrait être pratique de disposer d'un mécanisme comme un fonds d'emprunt pour indemnisation. Ce fonds constituerait une autre façon de contribuer à l'application des ordonnances, mais ce ne serait pas nécessairement le seul moyen d'appliquer une ordonnance d'indemnisation.

Le sénateur Jaffer : Est-ce qu'il y aurait des prêts jusqu'à ce que la question soit réglée?

Mme Cornet : Non. Une fois que les règles fédérales provisoires sont adoptées, les prêts seront en place jusqu'à l'adoption d'une loi par les Premières nations. Pendant la période où la loi fédérale sera en vigueur, les conjoints pourront présenter une demande d'ordonnance d'indemnisation, obtenir l'ordonnance d'un tribunal et prendre les mesures pour la faire appliquer, tout comme les gens le font à l'extérieur des réserves.

Les recommandations de Mme Grant-John portaient sur la question de la résolution des conflits. Nous affirmons que les couples qui vivent dans les réserves pourraient prendre les mesures pour faire appliquer une ordonnance d'indemnisation de la même manière que les couples qui vivent à l'extérieur des réserves, comme d'autres témoins l'ont fait remarquer, mais les Premières nations n'ont pas toujours le même accès aux tribunaux, sur le plan géographique, que les citoyens ordinaires. Pour cette raison, Mme Grant-John a formulé une recommandation concernant l'adoption de mécanismes de résolution des conflits à l'échelle locale.

De façon générale, les ordonnances d'indemnisation fonctionneraient de la même manière dans les réserves qu'à l'extérieur de celles-ci. Il s'agirait d'une ordonnance d'un tribunal, et on s'attendrait à ce que le particulier visé par celle-ci la respecte.

Senator Jaffer: I am having difficulty. I am probably treading where I should not, but I will push a bit.

The challenge and the reason we are all here is because the homes are not under individual names. Is that right?

Ms. Cornet: I do not agree with the statistics that were put out by the Assembly of First Nations. Ms. Hanuse suggested 70 per cent social housing. In my community, however, we find that those people are actually paying for their houses. They are not social housing units in the sense that the government pays for them. They have some type of agreement with the community.

In addition, there are communities where social housing is completely subsidized by the band, so there is no claim or any kind of ownership. There are so many different examples as to have one's mind spinning. Then we get into land ownership and our heads spin more, which is why we come back to the idea that the best solution comes from the community, because they know how they have put their government, land and housing in place.

If the interim legislation goes through, there must be a review after three years to see where it is at. Otherwise, it will be more of a problem in the communities than it is now.

Senator Jaffer: You are known as a wise person in our province. You certainly are, and you certainly have my mind spinning. The chart lists prohibition against the sale of the matrimonial home, interim federal rules and then you have a column heading in regard to First Nations jurisdiction as still paramount. Can you interpret that for me?

Ms. Grant-John: I said at the beginning that First Nations jurisdiction must be acknowledged as paramount. That should be the focus of anything that gets put forward. The interim federal rules are concurrent with the First Nations jurisdiction until the First Nations jurisdiction has it codified. Do I have that right?

Ms. Cornet: It is a model similar to those you see in many self-government agreements, where First Nations jurisdiction is recognized in many areas, but it may not be exercised yet.

In certain areas such as family law, it is often a common provision of self-government agreements that a provincial law, for example, will continue to apply to that First Nations community until a newly recognized inherent power is actually exercised and displaces that provincial law.

In terms of the chart, if you think of three general fact situations, the first remedy there, prohibition against the sale of the matrimonial home, is a protection that affects people while they are married, regardless of whether they are in the process of

Le sénateur Jaffer : Je comprends mal. Je m'aventure probablement là où je ne devrais pas le faire, mais je vais insister un peu.

Le problème et la raison qui font que nous sommes ici aujourd'hui, c'est que les maisons ne sont pas au nom des particuliers. Est-ce exact?

Mme Cornet : Je ne suis pas d'accord avec les chiffres avancés par l'Assemblée des Premières nations. Mme Hanuse a parlé de 70 p. 100 de logement social. Dans ma collectivité, cependant, nous constatons que ces gens paient bel et bien leur maison. Il ne s'agit pas d'unités de logement social au sens où le gouvernement les subventionne. Il y a une sorte d'entente avec la collectivité.

De plus, il y a des collectivités où le logement social est entièrement subventionné par la bande, ce qui fait qu'il n'y a aucune réclamation ou aucune forme de propriété. Il y a suffisamment d'exemples différents pour dérouter qui que ce soit. Lorsque nous essayons d'aborder la question de la propriété des terres, nous sommes encore plus déroutés, et c'est la raison pour laquelle nous en sommes revenus à l'idée que la meilleure solution est celle qui vient de la collectivité, parce que les membres de la collectivité savent comment ils ont organisé leur gouvernement, ainsi que l'attribution des terres et des logements.

Si on adopte une loi provisoire, il faudra l'examiner dans trois ans pour voir comment les choses se passent. Si on ne le fait pas, le problème aura empiré dans les collectivités.

Le sénateur Jaffer : Dans notre province, vous êtes considéré comme une personne sage. C'est assurément le cas, et vous m'avez certainement déroutée. Votre tableau parle de l'interdiction de vendre la maison matrimoniale, des règles fédérales provisoires, et puis il y a une colonne dont le titre indique que la compétence des Premières nations est encore d'une importance capitale. Pouvez-vous m'expliquer cela?

Mme Grant-John : J'ai dit au début qu'il faut reconnaître la compétence des Premières nations comme la chose la plus importante. Cela devrait être le point de mire de toute proposition. Les règles fédérales provisoires et la compétence des Premières nations sont concurrentes, jusqu'à ce que les Premières nations établissent leur code. Est-ce que mon explication est bonne?

Mme Cornet : C'est un modèle semblable à celui qui existe dans le cadre de nombreuses ententes d'autonomie gouvernementale, selon lequel la compétence des Premières nations est reconnue dans de nombreux domaines, mais ne peut pas encore être exercée.

Dans certains domaines, par exemple le droit de la famille, c'est une disposition courante des ententes d'autonomie gouvernementale qu'une loi provinciale, par exemple, continue de s'appliquer à une collectivité des Premières nations jusqu'à ce que le pouvoir inhérent nouvellement reconnu soit exercé dans les faits et remplace la loi provinciale.

En ce qui concerne le tableau, si l'on songe à trois situations générales, le premier mécanisme de dédommagement qui y figure, l'interdiction de vendre la maison matrimoniale, est une protection offerte aux gens mariés, peu importe s'ils sont en train

separation or contemplating separation. Despite the diversity and the uniqueness of the way that land and houses are held on-reserve, the structure of a house, or the house and perhaps the right to occupy the land underneath it, are sold. Money changes hands. Often, the underlying equity issue here is who gets to share in that financial benefit. Where and if a matrimonial home does have a financial value to it, and only if a financial value is being attached to it in a community, then does one individual get to walk away with that benefit or does it get shared? That is a basic question.

It is not easy to do on an interim basis, given the diversity and the complexity, but this recommendation Ms. Grant-John has proposed is a start.

The Chairman: When a marriage breaks down, it is emotional; it can be violent and traumatic, and it is always uncertain. All the practical questions are asked when they are in the lawyer's office: What happens now? Will I be destitute? Can I stay in my home? Will I have a roof over my head? What will happen to my children? Can they continue going to school?

Are you putting in interim federal rules because in the broader society the rules were not clear or there was not a reconciliation of them? If we put in interim federal rules, then those people most vulnerable would at least have a guide as to what will happen to them. However, the discretion will still stay with the First Nations. If those rules do not fit their customs, their community, their practices and wishes, they then go to the First Nations jurisdiction to put in what they want. From that point on, anyone who lives on that reserve will know those are the rules because they will have contributed to them or they would have been known. It is to get certainty at the most vulnerable point in time when a family is in crisis and a marriage or relationship is breaking down.

Ms. Grant-John: You are absolutely right. It is a key point that, in doing that, the paramountcy of the First Nations governance is the aspect that should be hooked at all times. I underscore that again because I do not want walk away from this and in 10 years have people come to me and say, "You know issue you worked on? It is worse than Bill C-31 because the government did not give us capacity dollars. We are not able to invest in the MRP. Everything that you said was to be interim is forever engrained in our community now and it is your fault." That is what will happen.

The Chairman: I appreciate the condition that you put on it. However, I am trying to understand the interim federal rules, which is what Senator Jaffer addressed. They are modeled on what you knew to the best of your ability, talking to all the communities. There might be some consensus federal rules based

de se séparer ou envisager de le faire. Malgré les différents modes de propriété des terres et des maisons propres aux réserves, les maisons, ou encore les maisons et peut-être le droit d'occuper le terrain où elle est bâtie, sont vendus. De l'argent change de mains. Il arrive souvent que la question sous-jacente, par rapport au capital, c'est de savoir qui tirera parti des avantages financiers. Lorsqu'une maison matrimoniale a une valeur monétaire, et seulement dans le cas où la maison a une valeur monétaire au sein de la collectivité, est-ce que l'une des deux personnes seulement peut en profiter, ou est-ce qu'il y a partage? C'est une question fondamentale.

Il ne s'agit pas de mesures faciles à prendre de façon provisoire, compte tenu de la diversité et de la complexité des situations, mais la recommandation de Mme Grant-John est un point de départ.

La présidente : Lorsqu'un mariage échoue, il y a des émotions en jeu; il peut y avoir de la violence et des traumatismes, et il y a toujours de l'incertitude. Toutes les questions d'ordre pratique se posent dans le bureau de l'avocat : que se passera-t-il maintenant? Est-ce que je serai pauvre? Puis-je continuer de vivre dans ma maison? Est-ce que j'aurai un toit? Qu'est-ce qui va arriver à mes enfants? Pourront-ils continuer d'aller à l'école?

Souhaitez-vous qu'on adopte des règles fédérales provisoires en raison du fait que, dans la société en général, les règles ne sont pas claires et n'ont pas été conciliées? Si nous adoptons des règles fédérales provisoires, alors les gens les plus vulnérables disposeront à tout le moins d'un guide pour comprendre ce qui va leur arriver. Cependant, le pouvoir discrétionnaire va continuer d'appartenir aux Premières nations. Si ces règles ne sont pas adaptées à leurs coutumes, à leurs collectivités, à leurs pratiques et à leurs souhaits, alors elles utiliseront leur compétence pour définir les choses comme elles le souhaitent. À partir de ce point, toutes les personnes qui vivent dans les réserves connaîtront les règles, puisqu'elles y auront contribué ou parce qu'on les aura rendues publiques. L'objectif est de dissiper l'incertitude au moment où la famille se trouve le plus vulnérable, lorsqu'il y a une crise et que le mariage ou la relation se défait.

Mme Grant-John : Vous avez tout à fait raison. L'une des idées les plus importantes, c'est que, dans ce contexte, l'importance capitale de la gouvernance assurée par les Premières nations est l'aspect dont il faut tenir compte en tout temps. Je le souligne encore une fois, parce que je ne veux pas faire tout ça et que, dans dix ans, les gens viennent me voir et me disent : « Vous vous rappelez la question sur laquelle vous avez travaillé? C'est pire que le projet de loi C-31, parce que le gouvernement ne nous a pas offert d'argent pour l'établissement d'une capacité. Nous ne sommes pas en mesure d'investir au chapitre des biens immobiliers matrimoniaux. Tout ce qui, selon vous, devait être provisoire, fait maintenant partie intégrante de notre collectivité à jamais, et c'est de votre faute. » C'est ce qui va se produire.

La présidente : Je comprends la condition que vous y mettez. Cependant, j'essaie de comprendre les règles fédérales provisoires, ce dont le sénateur Jaffer a parlé. Ces règles sont fondées sur ce que vous avez appris, en faisant de votre mieux, en discutant avec l'ensemble des collectivités. Il y aura peut-être des règles fédérales

on all the past practices, but they would allow the individual jurisdictions to customize them and make those rules their own. That would be the next step, the First Nations jurisdiction.

Ms. Grant-John: Yes.

The Chairman: It puts something in place that is workable. They can then say, "We do not like that part. We want more here and less of that. This reflects our community." They would then move to the step of the First Nations jurisdiction.

Ms. Grant-John: I think I am lost now.

The Chairman: If we accept what you are saying, namely that the government would propose legislation, given proper consultations, they would be under the interim federal rules on page 67 to allow enough time for the individual First Nations to develop their First Nations jurisdiction rules, correct?

Ms. Grant-John: Right.

The Chairman: Even the interim federal rules would have already taken into account, one would hope, the distinctness of a First Nation.

Ms. Grant-John: The interim federal rules?

The Chairman: Yes.

Ms. Grant-John: I do not know. All I have right now is this.

The Chairman: I know. However, what was your intention with the interim federal rules?

Ms. Grant-John: My intention was to have the acknowledgment of the concurrent jurisdiction so that the individual communities could develop it without any kind of restriction other than the ones we have talked about. Once we recognize section 35 of the Constitution is gender neutral, then all the others must fall in place if we are doing self-government. To me, the First Nations jurisdiction over this is part of self-government.

I do not connect them the same way you do. I understand this must be in place right now, and it is a reflection of the government systems we have today.

This is just me talking right now. If I go over to the First Nations law, it would in no way — in some communities — be connected to this model. They may have an entirely different way of putting together their MRP that does not have this wording here but would give the same protections based on their traditional government systems.

The Chairman: I believe we are on the same wavelength here. I assume the First Nations are not ready to put in their rules, because they have not put them in place; they have not had their

faisant consensus et fondées sur l'ensemble des pratiques du passé, mais qui permettront aux Premières nations de les adapter et de les faire leurs. Ce serait la prochaine étape : la compétence des Premières nations.

Mme Grant-John : Oui.

La présidente : Voilà qui met en place quelque chose de souple. Les gens pourront ainsi dire : « Nous n'aimons pas telle ou telle chose. Nous voulons un peu plus de ceci et un peu moins de cela. Voilà ce qui reflète des valeurs de notre collectivité. » Les gens passeraient ensuite à l'étape de l'exercice de la compétence des Premières nations.

Mme Grant-John : Je pense que c'est moi qui suis perdue maintenant.

La présidente : Si nous acceptons ce que vous dites, c'est-à-dire que le gouvernement proposerait une loi, compte tenu de consultations adéquates, les règles fédérales provisoires de la page 67 s'appliqueraient pour accorder suffisamment de temps à chacune des Premières nations pour lui permettre d'élaborer ses propres règles. Est-ce exact?

Mme Grant-John : Oui.

La présidente : Même les règles fédérales provisoires tiendraient déjà compte, c'est à espérer, des particularités de chacune des Premières nations.

Mme Grant-John : Les règles fédérales provisoires?

La présidente : Oui.

Mme Grant-John : Je ne sais pas. Tout ce que j'ai, à l'heure actuelle, c'est cela.

La présidente : Je sais. Cependant, quelle était votre intention en ce qui concerne les règles fédérales provisoires?

Mme Grant-John : Mon intention était de faire reconnaître la compétence concurrente, de façon que les collectivités puissent chacune la définir sans aucune espèce de restriction, outre celle dont nous avons déjà parlé. Une fois que nous aurons reconnu que l'article 35 de la Constitution est neutre par rapport au sexe, alors tout le reste doit tomber en place si nous voulons exercer l'autonomie gouvernementale. À mon avis, la compétence des Premières nations sur la question relève de l'autonomie gouvernementale.

Je n'établis pas le même lien que vous entre ces choses. Je comprends qu'il faut mettre en place les règles fédérales provisoires dès maintenant, et que cela reflète les systèmes de gouvernement qui existent à l'heure actuelle.

Ce ne sont que des paroles. Pour ce qui est de la loi qu'adopteraient les Premières nations, elle ne serait en rien dans certaines collectivités — liée à ce modèle. Les Premières nations ont une façon tout à fait différente de définir les biens immobiliers matrimoniaux, qui est différente de la formulation que nous employons ici, mais qui offrirait la même protection, en fonction de leurs systèmes traditionnels de gouvernement.

La présidente : Je pense que nous sommes sur la même longueur d'onde. Je présume que les Premières nations ne sont pas prêtes à adopter leurs règles, parce qu'elles ne les ont pas

consultations or defined their rules. Are you telling me all of them have? I thought they had not. If so, they would be more reliant on the interim federal structures and would move over then to the First Nations additions.

In other words, the interim federal rules are sort of the embryo, the small rules, and then they build on those? Or are you saying they are concurrent?

Ms. Grant-John: They run concurrent right now until the community takes over their own. The community does not, in my opinion, have to be tied to what it says over here. As long as there are the protections under human rights and all the rest of it, they can come up with something entirely different.

I listened to the Yukon people when they talked about setting their justice system up. They are doing a clan structure that would not talk about exclusion orders or prohibition against sale because under their clan system it is not part of how they govern themselves.

This, to me, could entirely disappear, but we would still have the protections under the jurisdiction of the First Nations and probably have them even more so. In my community traditionally, the woman held the house, and there would be no questions from anyone. We would not have to put all these rules in, because as soon as it was over, the man was gone. It was that simple. We got confused when you guys came in and started to put all this other stuff in.

We are talking about returning to our forms of government. If we are able to do that, you will see unique forms of government that are so respectful of women that you will want to join my community. I kid you not. However, we must have that ability to do it.

Once we develop the model here, it may not look anything like this, but the protections will be even stronger. I guarantee my grandchild's future on that. Did that answer your question?

The Chairman: At this late hour, I will reflect on it. My whole point is — I do not disagree with what you are saying — I just do not know what the trigger is in the legislation. Let us say tomorrow, we introduce legislation according to your model. I am sitting in a First Nations reserve and I want to know what my starting point is.

If the federal government has put in legislation, where am I at? Am I at the interim level automatically, or am I into the First Nations jurisdiction? Maybe I am the only one having this struggle.

Senator Nancy Ruth: If you do not have access to justice, it does not matter.

mises en place; elles n'ont pas procédé aux consultations ni défini leurs règles. Mais dites-vous qu'elles l'ont toutes fait? Je croyais que ce n'était pas le cas. Si c'est le cas, elles s'appuieraient davantage sur les structures fédérales provisoires et procéderaient ensuite aux ajouts propres aux Premières nations.

En d'autres termes, les règles fédérales provisoires sont en quelque sorte l'embryon, les petites règles, à partir desquelles les Premières nations font construire quelque chose de plus important? Ou dites-vous plutôt qu'elles sont concurrentes?

Mme Grant-John : Elles sont concurrentes à l'heure actuelle, et il en sera ainsi jusqu'à ce que les collectivités adoptent leurs propres règles. À mon avis, elles n'ont pas à être liées à ce qui se dit ici. Pour autant qu'il ait des protections offertes en vertu des droits de la personne et de tout le reste, elles peuvent proposer quelque chose d'entièrement différent.

J'ai écouté ce que les gens du Yukon ont dit au sujet de la mise en place de leur système judiciaire. Ils ont une structure de clan, et ils ne parleraient pas d'ordonnances d'exclusion ou d'interdiction de vente, parce que, dans le cadre de leur système de clan, cela ne fait pas partie de la manière dont ils se gouvernent.

À mon avis, tout cela pourrait disparaître, et nous serions toujours protégés par l'autorité des Premières nations, et probablement même davantage. Dans ma collectivité, ce sont les femmes qui étaient traditionnellement propriétaires des maisons, et personne ne posait de questions. Si c'était encore le cas, nous n'aurions pas à adopter toutes ces règles, parce qu'aussitôt qu'un mariage était fini, l'homme était parti. C'était aussi simple que ça. Nous avons commencé à ne plus nous y retrouver lorsque vous êtes arrivé et avez commencé à introduire toutes sortes de nouvelles choses.

Nous parlons de revenir à nos formes traditionnelles de gouvernement. Si nous étions en mesure de le faire, vous pourriez voir des formes de gouvernement uniques qui soient si respectueuses des femmes que vous souhaiteriez vous joindre à ma collectivité. Je ne blague pas. Cependant, nous devons pouvoir avoir la possibilité de le faire.

Une fois que nous aurons élaboré le modèle ici, il n'aura peut-être plus rien à voir avec ce qu'il était au début, mais les mécanismes de protection seront encore plus puissants. C'est la garantie que j'offre à mes petits-enfants pour leur avenir. Est-ce que ça répond à votre question?

La présidente : En cette heure tardive, je vais y penser. Mon idée c'est — je ne suis pas en désaccord avec ce que vous dites — que je ne sais tout simplement pas quel est l'élément déclencheur dans la loi. Disons que, demain, nous adoptons une loi conforme à votre modèle. Disons que je me trouve dans une réserve des Premières nations et que je veux savoir par où commencer.

Si le gouvernement fédéral a adopté la loi, dans quelle situation est-ce que je me trouve? Est-ce que c'est automatiquement la situation provisoire, ou est-ce que je relève de la compétence des Premières nations? Je suis peut-être la seule personne à faire face à ce problème.

Le sénateur Nancy Ruth : Si vous n'avez pas accès à la justice, cela n'a aucune importance.

Ms. Cornet: Other than acknowledging there is First Nations jurisdiction and they are free to assert it at some point in the future when they wish or if they have already asserted it and law is working, the federal rules would operate as matter of federal law, spouses on-reserve would rely on the remedies there and not on the ones that are not there. Only if a given First Nation asserted jurisdiction would those federal rules fall away.

The Chairman: That is my point. We introduce legislation; the interim rules would apply unless the First Nations moved. That is the point I am trying to make.

Ms. Cornet: That is right.

Ms. Grant-John: There is the key; I figured out what you were saying. The trigger is the capacity for the communities to develop their codes, as the panel said earlier. Once they have their codes in place, then this interim model is gone. The trigger is getting the money to them so they can develop their codes. The same as is required of the FNLMA.

The Chairman: I was looking for the legal trigger by the legislation. The legal trigger is if they do not have First Nations jurisdiction in place, they start with the interim rules and move. They cannot move and develop their own code if they do not get the support systems. I fully appreciate that.

Ms. Cornet: The assumption is that legal drafters would write the appropriate transitional provisions to make clear when a given community is shifting from the application of the interim rules under federal law to their own law. We need something that would indicate clearly to everybody which regime they are operating under. The report does not get to that level of detail of legal drafting.

The Chairman: Philosophically, that is where you are at: Put in the interim rules, ensure there is the financial wherewithal to allow the community to carry on the dialogue to develop their rules and then they could trigger when they are ready to fully implement their own jurisdiction according to their own customs. That is what I was trying to get at.

Senator Nancy Ruth: Twice I have heard Minister Prentice say — this is not a quote, this is my interpretation — if you could not get it together then his ministry would. In neither case have I ever heard him say whether or not the AFN, NWAC, you and whoever else would be included or excluded, it just has not been said in my hearing. I am curious what kind of analysis you have as to why the department has not chosen to include the groups in this draft legislation.

Mme Cornet : Outre le fait de reconnaître la compétence des Premières nations et le fait qu'elles seront libres de l'affirmer à n'importe quel moment, lorsqu'elles le souhaiteront, ou encore, si elles l'ont déjà affirmé et que la loi est en vigueur, les règles fédérales serviraient de lois fédérales, et les conjoints qui vivent dans les réserves auraient recours aux mécanismes de réparation qui existent, et non à ceux qui n'existent pas. C'est seulement dans le cas où une Première nation donnée affirmerait sa compétence que ces règles fédérales disparaîtraient.

La présidente : C'est ce que je disais. Nous adoptons une loi; les règles provisoires s'appliquent jusqu'à ce qu'une Première nation fasse quelque chose. C'est ce que j'essayais de dire.

Mme Cornet : C'est exact.

Mme Grant-John : Voilà la chose la plus importante; j'ai compris ce que vous disiez. L'élément déclencheur, c'est la capacité pour les collectivités d'élaborer leurs codes, comme les témoins qui étaient ici plus tôt l'ont dit. Une fois que les codes seront en place, le modèle provisoire disparaîtra. L'élément déclencheur, c'est le fait de leur fournir l'argent nécessaire pour qu'elles élaborent leurs codes. C'est la même exigence que dans le cadre de la LGTPN.

La présidente : Je me demandais quel était l'élément déclencheur dans la loi. L'élément déclencheur, c'est le fait que si la compétence des Premières nations n'est pas exercée, elles commencent dans le cadre des règles provisoires puis font évoluer les choses. Elles ne peuvent progresser et élaborer leurs propres codes si elles ne disposent pas des systèmes de soutien. Je comprends tout à fait cela.

Mme Cornet : Ce que nous présumons, c'est que le législateur rédigerait les dispositions de transition appropriées qui préciseraient clairement le moment où une collectivité donnée passera de l'application des règles provisoires dans le cadre de la loi fédérale à sa propre loi. Nous avons besoin de quelque chose qui indique clairement aux gens quel régime s'applique à eux. Le rapport ne donne pas ce genre de détail sur la rédaction législative.

La présidente : Du point de vue philosophique, voilà où vous en êtes : adopter les règles provisoires, s'assurer que les collectivités disposent des ressources financières leur permettant de poursuivre le dialogue nécessaire à l'élaboration de leurs propres règles, puis elles pourront déclencher le processus lorsqu'elles sont prêtes à exercer pleinement leur compétence en fonction de leurs propres coutumes. C'est à ça que je voulais en venir.

Le sénateur Nancy Ruth : J'ai entendu le ministre Prentice dire à deux reprises — je ne le cite pas, c'est mon interprétation — que si vous n'arriviez pas à organiser les choses, alors son ministère le ferait. Ni dans un cas ni dans l'autre l'ai-je entendu parler du fait que l'APN, l'AFAC, vous ou qui que ce soit d'autre serait inclus ou exclu; c'est quelque chose que je n'ai tout simplement pas entendu. Je suis curieuse de savoir comment vous analysez le fait que le ministère n'ait pas choisi de faire participer les différents groupes à la rédaction législative.

Also, you have talked about significant monies and resources for capacity building. What does that mean?

Senator Dyck: How much money?

Ms. Grant-John: With respect to draft legislation, I do not have an answer for you. When I submitted my report, I did not hear from anybody. As a matter of fact, I phoned last week to ask what is happening. I had no clue.

I had been told at the beginning of this process that if there was no consensus, I would be given the finest drafters around. That disappeared, I did not get called. We had two meetings where it was very clear from the assistant deputy minister that he would be doing things differently, and he would involve AFN and NWAC in the drafting. They were to be a part of that until the draft legislation went to the door.

I phoned and found out that they had put such time restrictions on it that they would end up with three half days, and they felt it was inadequate and that they would be put in a terrible position.

I had pieced together a few facts. I found out they were drafting 12 hours a day. I thought there was a premise that the groups — and they were very clear about this — needed to be involved in it, and there was a commitment from INAC to do that. Then it disappeared. I have no answer for you as to why. I do not know.

With respect to significant capacity, I did not put it in the report. However, I did spend some time talking with Chief Robert Louie, who is with the FNLMA bands, about what it costs to put an MRP code in place. He said approximately \$80,000. It is that high because there is a requirement under the legislation for them to have as many community consultations as possible, and that is what drives it, as much as the actual drafting.

It would be beneficial if you had someone such as Robert Louie, who has been working on this, to sit down and work with the department. There needs to be much work done, as a matter of fact, in lands and trust right now, because one of the issues is the registration of lands and their capacity, at this point, to fund those different programs.

The department is under pressure here. They have a fiduciary obligation to look after the best interests of the land. The Indian Act was put in place to ensure that the collective interests of the land were held; that is why we have INAC. It is that simple. That is how it started. When we look at the lands department right now, it does not come anywhere near that.

Par ailleurs, vous avez parlé de sommes d'argent et de ressources importantes pour assurer le renforcement des capacités. Qu'est-ce que cela veut dire?

Le sénateur Dyck : Combien d'argent?

Mme Grant-John : En ce qui concerne la rédaction législative, je ne suis pas en mesure de vous répondre. Lorsque j'ai présenté mon rapport, je n'ai rien entendu de qui que ce soit. En fait, j'ai téléphoné la semaine dernière pour vous demander ce qui se passait. Je n'avais aucune idée.

On m'avait dit, au début du processus, que s'il n'y avait pas consensus, on me fournirait l'aide des meilleurs rédacteurs. Cela ne s'est pas produit. Il y a eu deux réunions au cours desquelles le sous-ministre adjoint a dit très clairement qu'il ferait les choses différemment et qu'il ferait participer l'APN et l'AFAC à la rédaction. Ces associations devaient participer au processus jusqu'au dépôt du projet de loi.

J'ai passé un coup de fil, et j'ai découvert qu'on avait défini des délais tellement serrés que les personnes responsables du processus n'auraient finalement que trois demi-journées, et qu'elles pensaient que ce n'était pas suffisant et qu'elles se retrouvaient dans une situation très difficile.

J'ai rapproché quelques faits. J'ai découvert qu'ils rédigeaient pendant 12 heures par jour. Je pensais que l'une des conditions était que les groupes — et on avait été très clair à ce sujet — devaient participer au processus, et qu'il y avait un engagement de la part d'AINC en ce sens. Puis on n'en a plus parlé. Je ne peux pas vous dire pourquoi. Je ne le sais pas.

En ce qui concerne une capacité importante, je n'en parle pas dans le rapport. Cependant, j'ai bien passé du temps à parler avec le chef Robert Louie, qui se trouve du côté des bandes visées par la LGTPN, de ce qu'il en coûte pour mettre en place un code relatif aux biens immobiliers matrimoniaux. Il m'a dit que cela coûte environ 80 000 \$. Le montant est élevé parce que la loi exige qu'on procède à un maximum de consultations auprès des collectivités, et c'est ça qui entraîne des coûts, autant que la rédaction en soi.

Il serait avantageux de demander à quelqu'un comme Robert Louie, qui a travaillé là-dessus, de collaborer avec le ministère. Il y a beaucoup de travail à faire, en fait, en ce qui concerne les terres et les fiducies à l'heure actuelle, parce que l'un des problèmes, c'est l'enregistrement des terres et la capacité, à ce moment-ci, de financer les différents programmes.

Le ministère subit des pressions. Il a l'obligation fiduciaire de défendre les intérêts fondamentaux liés aux terres. La Loi sur les Indiens a été mise en place pour que l'on puisse s'assurer de faire valoir les intérêts collectifs liés aux terres; c'est la raison pour laquelle nous avons AINC. C'est aussi simple que cela. C'est comme ça que les choses ont commencé. Lorsque nous examinons la situation du ministère chargé des terres à l'heure actuelle, ça n'a plus aucun rapport avec ça.

During our investigation we found out the number of different ways of registering land, and they do not know it themselves. They started to register custom allotments and stopped; it is a real mess. The department needs to do some significant work there.

It is probably an opportune time right now with the rejigging that needs to be done — with programs such as RLAP and 53/60 Delegated Authority and FNLMA — to consider what that would be if they were doing lands and trusts for resourcing the MRP codes. We have all of these communities already that have done them. We have a real example of what the cost would be. He averaged a cost of about \$80,000 a community to do it. Keep in mind Westbank has a huge community with many developments and rich lands; they are right in Kelowna, and it is all certificate of possession land. Robert Louie's estimate is probably at the high end.

However, if we have a template of what needs to be done, the costs would come down again. We need to spend time looking at this; I could not spend enough time with Robert Louie to get down to the actual cost.

Senator Nancy Ruth: To get to the draft legislation in the three half days that may come your way, is there enough capacity within NWAC and AFN to do due diligence, given that they only have those three half days?

Ms. Grant-John: Let me qualify that by saying that I understand that the three half days are not acceptable to at least one organization.

Senator Nancy Ruth: Does that mean they will not do it.

Ms. Grant-John: I believe Ms. Hanuse said that here. I believe they will not engage; it is just three half days. That is very disrespectful.

As far as NWAC and their capacity, I do not know. I know they have the people able to do it, but whether or not they have the resources is another issue.

Senator Fraser: In my naïveté, I assumed — but I now realize I was wrong — that there was an assumption in your report that the ultimate First Nations laws on matrimonial property would necessarily have to cover, although in varying ways, the elements listed in the interim federal rules, prohibition against sale of matrimonial home, et cetera.

I assumed that however individual First Nations chose to tackle these matters, they would, at least, have to tackle them in their codes. Then I took from what you said, this is not necessarily the case; this was not necessarily part of what you were envisaging. At which point, your footnote on the subsequent

Au cours de notre enquête, nous avons constaté le nombre de façons différentes qui existent d'enregistrer une terre, et le ministère ne les connaît même pas lui-même. Les gens du ministère ont commencé à enregistrer les attributions coutumières, puis ils ont arrêté; c'est un vrai fouillis. Le ministère a beaucoup de travail à faire dans ce dossier.

C'est probablement le bon temps, au moment où il faut réarranger les choses — en ce qui concerne des programmes comme le PATR, le Programme 53/60 — Pouvoirs délégués, ainsi que la LGTPN — d'évaluer ce que ce serait si on utilisait les terres et les fiducies pour obtenir les ressources nécessaires pour l'élaboration des codes liés aux biens immobiliers matrimoniaux. Il y a déjà de nombreuses collectivités qui l'ont fait. Nous avons déjà un exemple réel de ce que le coût peut être. Il a estimé que le coût était d'environ 80 000 \$ par collectivité. Il ne faut pas oublier que Westbank est une très grande collectivité, avec de nombreuses zones emmenagées et des terres riches; c'est directement à Kelowna, et ce sont toutes des terres qui font l'objet de certificats de possession. L'estimation que fait Robert Louie est probablement très élevée.

Cependant, si nous disposons d'un modèle de ce qu'il faut faire, les coûts pourraient diminuer de nouveau. Il faut que nous prenions le temps d'examiner cela; je n'ai pas pu passer suffisamment de temps avec Robert Louie pour parler en détail du coût réel.

Le sénateur Nancy Ruth : En ce qui concerne la rédaction législative pendant les trois demi-journées dont vous allez peut-être disposer, la capacité de l'AFAC et de l'APN est-elle suffisante pour exercer la diligence raisonnable, compte tenu du fait qu'on ne disposera que de ces trois demi-journées?

Mme Grant-John : Permettez-moi de dire là-dessus que je sais que trois demi-journées, c'est inacceptable aux yeux d'au moins une des organisations.

Le sénateur Nancy Ruth : Est-ce que cela signifie qu'elle ne va pas participer à la rédaction?

Mme Grant-John : Je pense que Mme Hanuse l'a dit ici. Je pense que l'organisation concernée ne va pas participer; il ne s'agit que de trois demi-journées. C'est très irrespectueux.

En ce qui concerne l'AFAC et sa capacité, je ne sais pas. Je sais que l'association dispose des gens qui sont en mesure de le faire, mais la question de savoir si elle dispose ou non des ressources est une tout autre question.

Le sénateur Fraser : Dans ma naïveté, j'avais présumé — mais je me rends compte à présent que j'avais tort — que votre rapport formulait l'hypothèse selon laquelle les lois des Premières nations en matière de biens matrimoniaux, devraient, au bout du compte, forcément porter, quoique de différentes manières, sur tous les éléments des règles fédérales provisoires, l'interdiction de vente de la maison matrimoniale, et cetera.

Je présumais que, peu importe la manière dont chacune des Premières nations choisirait de régler ces questions, elles devraient, à tout le moins, les régler dans le cadre de leurs codes. J'ai ensuite compris, d'après ce que vous avez dit, que ce n'est pas nécessairement le cas; ce n'est pas nécessairement

passage on protection for human rights becomes significantly more important. You actually recommend that the current section 67 exemption under the Canadian Human Rights Act not apply. What support is there in the community for that?

Ms. Grant-John: I did not hear much discussion about section 67 of the Canadian Human Rights Act. Section 67 came about before the Constitution protected rights equally for men and women. That is what happened. People know that the protection for men and women equally is in section 35 of the Constitution now. I assume that is a given. I have a real respect for the women who suffered adversely because of this. I also have a real compassion for our communities who have been struggling to bring back their traditional governments in order to welcome them back in the manner that they want. This is the reason I said what I did on this issue.

I believe firmly that, once these governments are put in place, we will see all of these aspects become a part of their law without it being described particularly in that form. These aspects will still be there, but stronger and with different wording and format.

I will be very blunt and maybe even rude. You come here with the baggage of the legal and political structure in which you have grown up. You have a difficult time understanding what we are talking about when we talk about our "governments" and how we operate; I respect that. However, it is time for us to start moving away from it. The research, from the academic perspective, shows it can be done if we want to get rid of judging what we are doing by your vision of what we should be doing.

Senator Fraser: Let me clarify an earlier comment. If they were pressed to do it, the vast majority of First Nations would produce good codes, well-tailored to their unique circumstances.

However, we, in this room, have some obligation to consider the issues when that goes wrong. It is not unique to First Nations to say that sometimes governments go off the rails and adopt — often with community support — bad legislation. It happens. It happens in every human society I have observed. I do not believe that it would never happen in any of the 600 First Nations. That is why I made the point about the human rights protection, not because we have to condescend to First Nations.

Ms. Grant-John: Section 35(4) of the Constitution does that now. No one can get around it. The rights issue under section 35(4) is front and centre for us continually. We are a matrilineal society, although there is a difference in some of the Prairie communities. However, section 35(4) would ensure all

quelque chose que vous envisagiez. À ce moment-là, la note de bas de page qui allait avec le passage sur la protection des droits de la personne qui venait ensuite devenait beaucoup plus important. Vous recommandez en fait que l'exemption actuelle de l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne ne s'applique pas. De quels appuis disposez-vous dans les collectivités à cet égard?

Mme Grant-John : Je n'ai pas entendu beaucoup de débats au sujet de l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne. L'article 67 existait avant que la Constitution ne protège de façon égale les droits des hommes et des femmes. C'est ce qui s'est produit. Les gens savent que l'article 35 de la Constitution protège également les hommes et les femmes. Je présume que c'est une chose évidente. J'éprouve un véritable respect pour les femmes qui ont souffert de cela. J'ai aussi une réelle compassion pour les collectivités qui ont lutté pour rétablir leur gouvernement traditionnel de façon à pouvoir les accueillir de nouveau comme elles le souhaitent. C'est la raison pour laquelle j'ai dit ce que j'ai dit là-dessus.

Je crois fermement que, une fois que ces gouvernements traditionnels seront en place, nous verrons tous les aspects en question intégrés à leur loi sans qu'ils soient décrits précisément de la même façon. Ces aspects seront toujours là, mais exprimés d'une manière différente et plus forte.

Je vais être très directe, peut-être même impolie. Vous pouvez arriver ici avec l'expérience de la structure juridique et politique dans laquelle vous avez grandi. Il peut être difficile de comprendre ce dont nous parlons lorsque nous parlons de nos « gouvernements » et de notre façon de fonctionner; je respecte cela. Cependant, il est temps pour nous de commencer à nous éloigner de cela. Les travaux des chercheurs montrent que cela est possible si nous cessons de juger ce que nous faisons en fonction de votre vision de ce que nous devrions faire.

Le sénateur Fraser : Permettez-moi de préciser ce que j'ai dit plus tôt. Si on les exhortait à le faire, la vaste majorité des Premières nations élaboreraient de bons codes, tout à fait adaptés à leur situation unique.

Cependant, nous, qui sommes ici, avons l'obligation d'envisager les problèmes qui se posent lorsque les choses tournent mal. Ce n'est pas seulement chez les Premières nations qu'il arrive parfois que le gouvernement déraile et adopte — souvent avec l'appui de la collectivité — une mauvaise loi. C'est quelque chose qui arrive. C'est quelque chose qui arrive dans toutes les sociétés humaines qu'il m'a été donné d'observer. Je ne crois pas que cela ne se produirait jamais chez aucune des 600 Premières nations. C'est pour cela que j'ai dit ce que j'ai dit au sujet de la protection des droits de la personne, et non parce que nous devons être condescendants face aux Premières nations.

Mme Grant-John : Le paragraphe 35(4) de la Constitution est là pour ça. Personne n'y échappe. Les questions de droit liées au paragraphe 35(4) sont toujours très importantes pour nous. Nous sommes une société matrilineaire, abstraction faite de certaines collectivités des Prairies. Cependant, le paragraphe 35(4) protège

of these rights. I do acknowledge section 67 of the Canadian Human Rights Act. I did it because I wanted people to know we had not just set it aside. That is my personal feeling on it.

The Chairman: Thank you for staying longer and contributing to this dialogue. The point is not understanding First Nations, rather, as Senator Fraser has said, we want to be sure that we transition from what is happening now legitimately to the First Nations and not create another problem. We should both be working from our respective responsibilities and sides for a better solution. Therefore, transition is important. We do not want it to be compounding the problem. It is not saying that the First Nations are not important nor the interim rules, but it is important to understand the interim rules. We know what we have now, what we do not like about it and who is disadvantaged. Fine principles have to be translated. The devil is in the detail, we often say around tables here. We want to be sure that the principles you have enunciated are understood sufficiently, the process and how they will be translated into real workable solutions.

You have been very helpful in bringing that forward not only with your report but also with your presence here today. There is a real commitment to get to solutions that are more appropriate than those we have today for First Nations, Canadians and also those disadvantaged in any society. That is the weakest link, the individual who finds him or herself in a marital situation that is not working. It is of concern to us, having just finished a huge study on the Convention on the Rights of the Child. Children and their families must be factored into society. We assure you that we are not giving up. We will continue to scrutinize all governments on this matter.

The committee adjourned.

tous les droits en question. Je reconnais bel et bien l'article 67 de la Loi canadienne sur les droits de la personne. Je l'ai fait parce que je voulais que les gens sachent que nous ne l'avions pas simplement mis de côté. Voilà ce que je pense, personnellement.

La présidente : Merci d'être restée plus longtemps et d'avoir contribué au débat. L'idée, ce n'est pas de comprendre les Premières nations; c'est plutôt, comme le sénateur Fraser l'a dit, que nous voulons nous assurer d'effectuer la transition entre ce qui se produit à l'heure actuelle et, de façon légitime, la remise des pouvoirs aux Premières nations sans créer un nouveau problème. Des deux côtés, nous devrions travailler en fonction de nos responsabilités respectives à trouver une meilleure solution. Par conséquent, la transition est importante. Nous ne voulons pas que cela s'ajoute au problème. Il s'agit non pas de dire que les Premières nations ne sont pas importantes ou que se sont les règles provisoires qui ne le sont pas, mais bien qu'il est important de comprendre les règles provisoires. Nous savons ce qui existe à l'heure actuelle, ce qui ne nous plaît pas là-dedans et qui est désavantagé. Les beaux principes doivent se traduire en des choses concrètes. Les problèmes surgissent dans les détails, disons-nous souvent ici. Nous voulons nous assurer que les principes que vous avez énoncés soient suffisamment bien compris, tout comme le processus et la manière dont ils se traduiront en véritables solutions pratiques.

Le fait que vous ayez présenté cette question non seulement dans votre rapport, mais aussi votre présence ici aujourd'hui, nous a été très utile. Il y a un engagement réel à trouver des solutions plus adéquates que celles qui existent à l'heure actuelle pour les Premières nations, les Canadiens, ainsi que toutes les personnes désavantagées dans une société ou une autre. C'est le maillon faible, la personne dont le mariage ne fonctionne plus. C'est quelque chose qui nous préoccupe, nous qui venons de terminer une énorme étude sur la Convention relative aux droits de l'enfant. Il faut que la société tienne compte des enfants et de leur famille. Nous vous assurons que nous n'avons pas abandonné la lutte. Nous allons continuer d'examiner soigneusement ce que font tous les gouvernements à cet égard.

Le comité suspend ses travaux.

**Canada and the United Nations
Human Rights Council:
At the Crossroads**

**Interim Report
Standing Senate Committee
on Human Rights**

The Honourable Raynell Andreychuk
Chair

The Honourable Joan Fraser
Deputy Chair

May 2007

Ce rapport est aussi disponible en français

.....

This report can be downloaded at
www.senate-senat.ca/rights-droits.asp

.....

Hard copies of these documents are also available by contacting
the Senate Committees Directorate at (613) 990-0088 or at
rights-droits@sen.parl.gc.ca.

THE SENATE

Canada and the United Nations Human Rights Council: At the Crossroads

Interim Report

Standing Senate Committee on Human Rights

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*
The Honourable Joan Fraser, *Deputy Chair*

MEMBERSHIP

The Honourable A. Raynell Andreychuk, Chair

The Honourable Joan Fraser, Deputy Chair

And

The Honourable Senators:

Roméo Dallaire

*Céline Hervieux-Payette, P.C., (or Claudette Tardif)

Mobina S.B. Jaffer

Noel A. Kinsella

*Marjory LeBreton, P.C., (or Gerald Comeau)

Sandra M. Lovelace Nicholas

Jim Munson

Nancy Ruth

Vivienne Poy

**Ex Officio Members*

In addition, the Honourable Senators George Baker, P.C., Sharon Carstairs, P.C., and Terry Stratton have participated in aspects of this study relating to the UN Human Rights Council.

Staff from the Parliamentary Research Branch of the Library of Parliament:

Laura Barnett, Analyst

Ashley Barnes, Intern (Norman Paterson School of International Affairs)

Staff from the Senate Committees Directorate:

Josée Thérien, Clerk of Committee

Louise Archambeault, Administrative Assistant

Vanessa Moss-Norbury

Clerk of the Committee

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Journals of the Senate, Thursday, April 27, 2006.

The Honourable Senator Andreychuk moved, seconded by the Honourable Senator Keon:

That the Standing Senate Committee on Human Rights be authorized to examine and monitor issues relating to human rights and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations;

That the papers and evidence received and taken on the subject during the First, Second and Third Sessions of the Thirty-seventh Parliament and the first session of the Thirty-eighth Parliament be referred to the Committee; and

That the Committee submit its final report to the Senate no later than March 31, 2007, and that the Committee retain until May 31, 2007 all powers necessary to publicize its findings.

After debate,

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

Extract from the Journals of the Senate, Thursday, March 29, 2007.

... to extend the date of presenting its final report from March 31, 2007 to March 31, 2008 and that the Committee retain until June 30, 2008 all powers necessary to publicize its findings.

The question being put on the motion, it was adopted.

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

TABLE OF CONTENTS

MEMBERSHIP	I
ORDER OF REFERENCE	III
FOREWORD	1
CHAPTER 1 – INTRODUCTION.....	3
CHAPTER 2 – THE UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL AND TREATY BODY REFORM – A BACKGROUNDER.....	5
A. THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS.....	5
1. <i>The Commission</i>	5
2. <i>An Assessment</i>	7
B. THE UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL	11
C. PROPOSALS FOR A UNIFIED TREATY BODY	13
CHAPTER 3 – A YEAR IN THE LIFE OF THE HUMAN RIGHTS COUNCIL – THE INSTITUTION BUILDING PROCESS	19
A. INTRODUCTION.....	19
B. THE HUMAN RIGHTS COUNCIL’S ACTIONS TO DATE.....	20
1. <i>Membership</i>	20
2. <i>Chronology of Events</i>	21
a) First Main Session.....	21
b) First Special Session	22
c) Second Special Session.....	23
d) Second Main Session.....	23
e) Third Special Session.....	25
f) Third Main Session.....	26
g) Fourth Special Session.....	27
h) Fourth Main Session	27
C. BLOC POLITICS	29
D. THE UNIVERSAL PERIODIC REVIEW (UPR)	33
E. SPECIAL PROCEDURES	36
F. CIVIL SOCIETY	40
G. GLOBAL IMPRESSIONS OF THE HUMAN RIGHTS COUNCIL – AN EVALUATION	40
H. THE PROPOSAL FOR A UNIFIED TREATY BODY	42
CHAPTER 4 – RECOMMENDATIONS FOR THE GOVERNMENT OF CANADA	47
A. RECOMMENDATIONS	47
1. <i>Implementing the Council’s Rules, Mechanisms and Procedures</i>	47
2. <i>Unified Human Rights Treaty Body</i>	49
3. <i>Canadian Foreign Policy</i>	49
4. <i>A Canadian Ambassador for Human Rights</i>	51
B. CONCLUSIONS.....	52
APPENDIX A : RESOLUTION CREATING THE HUMAN RIGHTS COUNCIL	55
APPENDIX B: CONCEPT PAPER OF THE HIGH COMMISSIONER FOR HUMAN RIGHTS ..	59
APPENDIX C: MEMBERSHIP LIST.....	89

FOREWORD

With an ongoing mandate to examine issues relating to human rights and to review the machinery of government dealing with Canada's international and national human rights obligations, the Standing Senate Committee on Human Rights took great interest in the launch of the United Nations Human Rights Council in June 2006. Recognizing that human rights are an issue of great importance to Canada and Canadians, the Committee looked to the creation of the new Council as a potentially significant step forward for the international community in this regard.

Bearing in mind that many countries, including Canada, understood that the United Nations General Assembly had simply come to an agreement on broad principles, the real work of setting up the Council would fall to the Council's members. However, the media, advocacy groups, and governments, soon began to express concerns about the role being taken on by the Council and about its future sustainability as a viable instrument for ensuring the effective protection of human rights in the international sphere.

The Senate Human Rights Committee accordingly took up a study of the Human Rights Council in its monitoring of Canada's international human rights obligations. *Canada and the United Nations Human Rights Council: At the Crossroads* is the Committee's publication of that study's preliminary findings. While continuing to monitor the issue, the Committee sought to release its preliminary report before the one year anniversary of the Council passed in order to equip the Government of Canada with recommendations that may help it to build a more effective Human Rights Council into the future.

I would like to thank each of the Senators who worked with the Committee on this study for bringing their wide variety of expertise to our discussions and hearings. I would also like to give special recognition and appreciation to Laura Barnett, the Committee's Library of Parliament Analyst, the Committee Clerks, Vanessa Moss-Norbury and Josée Thérien, as well as the support staff for their assistance in carrying this study forward.

CHAPTER 1 – INTRODUCTION

In May 2001, the Standing Senate Committee on Human Rights (“the Committee”) was given a mandate to examine issues relating to human rights, and, *inter alia*, to review the machinery of government dealing with Canada’s international and national human rights obligations. This mandate went on to frame the majority of the work undertaken by the Committee over the next six years, beginning with the Committee’s first substantive report, *Promises to Keep: Implementing Canada’s Human Rights Obligations*.¹ Throughout its work, the Committee has placed considerable emphasis on the need to effectively implement Canada’s international human rights obligations and to enhance the role of parliamentarians in this process. The Committee has also taken an in-depth look at Canada’s role with respect to, and relationship with, various international human rights mechanisms.

As such, it was only natural that, following the United Nations reform process announced in 2005, the Committee turn its attention to the United Nations Human Rights Council when it took over the role of the former Commission on Human Rights. The Human Rights Commission was one of the primary fora for human rights protection in the UN system and the new Council is currently negotiating and implementing its new operational procedures. Canada also has a new and important role to play as one of 47 members on the Council.

Faced with real and proposed upheavals to the UN human rights system, the Committee has asked whether the new Council will be able to resolve the difficulties that plagued the former Human Rights Commission. What role will Canada play in this process and how can our country ensure that it most effectively exerts its voice and influence? What are the larger geo-political issues at stake and how can they be most effectively addressed within the context of the Human Rights Council? The Council’s first months in action raised a number of warnings that the Committee believed needed to be dealt with urgently. The Council is at a crossroads in terms of creating a viable framework for human rights protection, and the issues enumerated above may have a

¹ Report of the Standing Senate Committee on Human Rights, *Promises to Keep: Implementing Canada’s Human Right Obligations*, December 2001, available at: <http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/com-e/huma-e/rep-e/rep02dec01-e.htm>.

dramatic impact on the way that the Canadian government deals with its international human rights obligations into the future. Proposals have also been made to reform the UN treaty body system as a whole. Having received testimony on this issue in the past, the Committee wanted to see what progress had been made and what viable solutions were being proposed.

Between January and April 2007, the Committee heard from a variety of advocates, academic, former diplomats and government officials in Ottawa with respect to UN human rights reform and the Human Rights Council. The Committee also undertook a fact-finding mission to the UN Headquarters in Geneva in March 2007 to interview officials from the Canadian Permanent Mission; the UN Office of the High Commissioner for Human Rights, including the High Commissioner; ambassadors from around the world; members of the UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination; the International Committee of the Red Cross; and various non-governmental organizations tracking proceedings at the Human Rights Council.

This report is the Committee's preliminary analysis of actions taken since the Human Rights Council was formed in June 2006, including recommendations with respect to Canada's role and involvement with the Council, as well as with respect to larger proposals to reform the UN treaty body system. The Human Rights Council is currently at a critical point. The Committee's objective is to ensure that Canada can effectively inspire the international community to move forward in this forum in order to provide a strengthened framework for the protection of human rights in the UN system. The Committee will continue to monitor the evolution of the Council in the hopes of seeing positive change and new avenues for Canada to enhance respect for its international human rights obligations at home while remaining an integral part of the international human rights system at the UN.

CHAPTER 2 – THE UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL AND TREATY BODY REFORM – A BACKGROUNDER

A. THE UNITED NATIONS COMMISSION ON HUMAN RIGHTS

1. The Commission

To put the UN Human Rights Council into context, it is important to understand the history of its predecessor, the UN Commission on Human Rights (“the Commission”). The Commission was established in 1946 by the Economic and Social Council² under article 68 of the UN Charter, which states that “[t]he Economic and Social Council shall set up commissions in economic and social fields and for the promotion of human rights, and such other commissions as may be required for the performance of its functions.”

The Commission was established to examine, monitor, and report on human rights issues in countries around the world. It first met in 1947 as a subsidiary body of the Economic and Social Council. By the end of its mandate, the Commission was made up of 53 members who were elected by a majority of the Economic and Social Council based on regional blocks³ for three year terms, with no limit on the number of consecutive terms that a member could sit. The Commission met annually for one six weeks sitting; although, in 1992, provision was also made for emergency sessions.

The initial purpose of the Commission was to set international human rights standards for UN Member States. Its first task was to draft the *Universal Declaration of Human Rights*, which was adopted first by the Commission in 1948, and later that year by the UN General Assembly. Over the next number of years, the Commission generated some of the seminal international human rights treaties, including the *International Covenant on Civil and Political Rights* and the *International Covenant on Economic, Social, and Cultural Rights* – together commonly referred to as the International Bill of Rights.

² The Economic and Social Council was established under the UN Charter to coordinate economic, social, and related work of the UN’s specialized agencies, and functional and regional commissions and five regional commissions. It is the UN’s central forum for discussing international economic and social issues, and for formulating policy recommendations addressed to Member States and the United Nations system.

³ The 53 members were comprised of 15 members from African states, 12 members from Asian states, 5 members from Eastern European states, 11 members from Latin American and Caribbean states, and 10 members from Western Europe and other countries (including Canada and the United States).

The Commission also played a role in the implementation of these standards. In 1967, the Commission was tasked with responding to complaints about human rights violations. At first, the alleged violations the Commission dealt with were primarily issues of colonialism and racism, but by 1979, the Commission began to use its mandate more broadly.

Ultimately, the Commission had three mechanisms for dealing with violations of human rights. The first was the 1503 Procedure, allowing for confidential consideration of complaints which appeared to reveal a consistent pattern of gross and reliably attested violations of human rights. Under this procedure, complaints were reviewed by two Working Groups of the Commission, which could then refer a confidential report to the Commission, at which point the Commission would invite the state in question to a closed meeting. After this meeting, the Commission could drop the matter, keep it under review, appoint an independent expert to monitor and report on it, or begin public consideration of it under Procedure 1235. At the end of the confidential deliberations, the Chair of the Commission would also publicly announce which countries were under review. The Commission scrutinized 84 states using this procedure between 1972 and 2006.⁴

The second mechanism was the 1235 Procedure, which allowed the Commission to instigate public debate on a human rights issue, often leading to the appointment of a rapporteur or other individual to investigate the situation in question, or the adoption of a resolution.

Finally, the Commission had the power to appoint rapporteurs or working groups to investigate human rights violations in a particular thematic area or in a specific country. These rapporteurs and working groups acted as a “standards monitoring system”⁵ that were collectively referred to as “Special Procedures”. By the end of its mandate in 2006, the Commission had over 40 rapporteurs, representatives, experts, and working groups (or “mandate holders”) investigating human rights situations – they sought out information with respect to allegations of human rights violations, carried out

⁴ Office of the UN High Commissioner for Human Rights, “Commission on Human Rights: States Examined under the 1503 Procedure,” available at: <http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/stat1.htm>.

⁵ Isabelle Duplessis, Associate Professor, Faculty of Law, Université de Montréal, testimony before the Committee, 23 April 2007.

fact finding missions, responded to emergency situations, provided advice and legal analyses to the Commission, and issued country-specific and thematic recommendations.

In addition to these procedures, the Commission created a Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights,⁶ which was composed of 26 independent experts elected by the Commission upon the nomination of governments for four-year renewable terms.⁷ Often thought of as the Commission's "think tank," the Sub-Commission most lately met for three weeks annually. Its role was to conduct research on human rights; contribute to the development, and give guidance on the interpretation, of international standards; and monitor and examine issues with respect to the implementation of human rights. To fulfil this role, the Sub-Commission could hear statements from UN Member States and non-governmental organizations, and discuss country situations and adopt country resolutions. However, in 2000, the Sub-Commission's role was limited to only discussing country situations not under consideration by the Commission itself, and it could no longer adopt country-specific or thematic resolutions containing references to specific countries. In 2005, it was decided that the Sub-Commission could no longer undertake any new activities without the Commission's approval, except for the preparation of studies and research.⁸

2. An Assessment

In many ways, the Commission on Human Rights had an enormous, positive impact on the international human rights landscape. For 60 years, the Commission represented the world's pre-eminent human rights body and drafted a number of influential international human rights conventions.⁹

The Commission also brought a number of human rights violations to the world's attention that might have otherwise gone unnoticed, and often managed to generate international consensus with respect to an individual country's human rights reputation.

⁶ Known as the Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities between 1947 and 1999.

⁷ The Sub-Commission was comprised of seven experts from African states, five experts from Asian states, three experts from Eastern European states, five experts from Latin American and Caribbean states, and six experts from Western Europe and other countries.

⁸ Meghna Abraham, *A New Chapter for Human Rights: A Handbook on Issues of Transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council*, International Service for Human Rights, 2006, available at: <http://www.ishr.ch/handbook/Handbook.pdf>.

⁹ Alex Neve, Secretary-General, Amnesty International Canada, testimony before the Committee, 26 February 2007.

For example, countries that had not ratified international human rights treaties, and thus did not have to report to a UN treaty body (for example, a country that had not ratified the *International Covenant on Civil and Political Rights* and that thus had no obligation to report to the UN Human Rights Committee), could still be put in the spotlight for its violations. Resolutions adopted by the Commission also mobilized public opinion, and often contributed to policy change. The threat of a resolution was often enough to get governments to take steps to address their human rights violations. The Commission also gave legitimacy to, and enhanced protection for, national human rights voices around the world.¹⁰

Finally, the Commission's Special Procedures are perceived by many UN observers to be one of the most effective tools for human rights protection and promotion created by the Commission. Kofi Annan, former UN Secretary-General has referred to them as the "Crown jewels of the system,"¹¹ while Alex Neve, Secretary-General of Amnesty International in Canada, told the Committee that the Special Procedures were the "[b]ackbone of the UN human rights system."¹² Mr. Neve emphasized that over the years the Special Procedures have helped to research and document human rights violations around the world, proposing specific recommendations for change at national levels, identifying regional and global patterns of human rights abuse, and highlighting the need for wider changes. A document prepared by Human Rights Watch notes that "[e]ven the threat of the appointment of a country-specific rapporteur has sometimes encouraged states to make genuine efforts to improve their human rights records."¹³

And yet, despite these human rights advances observers agree that by 2005, the Commission on Human Rights had been largely discredited as politicized and ineffective. The body was frequently and harshly criticized with respect to its credibility deficit.

¹⁰ Paula Gerber, "Human Rights Reform in the United Nations: The Good, the Bad and the Ugly" (2006) vol. 31, *Alternative Law Journal*, p. 88; Human Rights Watch, "Human Rights Council: No More Business as Usual," May 2006, available at: http://hrw.org/backgrounders/un/un0506_un0506.pdf; Human Rights Watch, "Human Rights Council: New Approaches to Addressing Human Rights Situations," 15 September 2006, available at: <http://hrw.org/english/docs/2006/09/15/global14209.htm>.

¹¹ See testimony of Sandeep Prasad, Human Rights Advisor, Action Canada for Population and Development, testimony before the Committee, 26 February 2007.

¹² Neve testimony.

¹³ Human Rights Watch, "Human Rights Council: No More Business as Usual."

Many concerns with respect to the Commission stemmed from the fact that many of the world's worst human rights abusers served as members. For example, in 2005, Cuba, China, Sudan, and Zimbabwe were members of the Commission, and Libya chaired the Commission in 2003. Louise Arbour, UN High Commissioner for Human Rights, has noted that such countries could be elected to the Commission because "members were pre-selected behind closed doors and then 'elected' by acclamation"¹⁴ by the Economic and Social Council.

Once on the Commission, critics pointed out that such members frequently protected other human rights abusers from scrutiny, and escaped scrutiny themselves by using their power and vote on the Commission, rather than ensuring that human rights concerns received consistent and thorough attention.¹⁵ According to Alex Neve, what lay behind the Commission's resolutions "all too frequently, was not the severity of the human rights concerns but rather the political adeptness and might of the country in question."¹⁶ Paul Heinbecker, former Canadian ambassador and Permanent Representative to the UN, told the Committee that ironically, "[t]o some extent, the Human Rights Commission was a victim of its own success. It put people on the carpet. They realized it was succeeding, so they used their ingenuity to get in there and direct attention at someone else."¹⁷ For many years South Africa's apartheid regime was the target of such attention.

Human Rights Watch has commented that, as a result of this process, there is near universal agreement that the Commission's approach to country situations was significantly flawed. Human rights violations were dealt with selectively and based on double standards – some were singled out for political reasons, while others worthy of attention were ignored.¹⁸ In step with this double standard, critics note that "non-action procedures" were overused by members of the Commission to prevent discussion of

¹⁴ Louise Arbour, "A New Dawn for UN and Human Rights," *The Toronto Star*, 19 June 2006, p. A17.

¹⁵ Neve testimony; Gerber, "Human Rights Reform in the United Nations;" Ladan Rahmani-Ocra, "Giving the Emperor New Clothes: The UN Human Rights Council," (2006) vol. 12, *Global Governance* 15; "The Human Rights Council: A New United Nations Effort to Uphold its Ideals," *International Debates*, May 2006, p. 129.

¹⁶ Neve testimony.

¹⁷ Paul Heinbecker, former Canadian ambassador and Permanent Representative to the United Nations, testimony before the Committee, 29 January 2007.

¹⁸ Human Rights Watch, "Human Rights Council: New Approaches to Addressing Human Rights Situations."

sensitive resolutions. Members were able to use such procedures to call for a vote, which, if passed, blocked any further discussion on that subject. Over time, such procedures were increasingly used to obstruct debate and to block the Commission from performing its core functions.¹⁹

Alex Neve pointed out that even the much lauded Special Procedures did not always work well. He told the Committee that there was a distinct unevenness in the quality of work produced by mandate holders, and in the degree of cooperation that they received from Member States. He said that many governments felt threatened and consistently sought to weaken and undermine the effectiveness of the Special Procedures:

Over the years, for instance, several country-focused special rapporteurs have had their mandates discontinued by a commission vote, not because the human rights concerns have magically disappeared but, rather, because the country concerned had finally been able to rally enough allies to its side and win the commission vote... There are government[s] that treat these UN appointed experts with contempt. They ignore them, undermine them, will not allow them into their countries, insult them...²⁰

Mr. Neve told the Committee that Canada itself had expressed concern about the expansion of the number of mandate holders, who in some cases had unclear or politicized mandates. By 2005, Canadian representatives to the Commission were pressing for the Special Procedures system to be rationalized and better coordinated.

In general, the Commission on Human Rights was accused of being overly bureaucratic and ineffective. Critics argue that the Commission was unable to effectively address urgent country situations, and lacked adequate enforcement mechanisms to follow through with its recommendations and resolutions. The Commission's credibility deficit was not the only driving force behind this reality. Commentators often also point to the Commission's six week schedule as a severe obstacle to the body's flexibility and ability to respond to real emergencies.²¹

¹⁹ Gerber, "Human Rights Reform in the United Nations;" Rahmani-Ocora, "Giving the Emperor New Clothes."

²⁰ Neve testimony.

²¹ "The Human Rights Council: A New United Nations Effort to Uphold its Ideals," *International Debates*; Human Rights Watch, "Human Rights Council: No More Business as Usual;" Rahmani-Ocora, "Giving the Emperor New Clothes;" Louise Arbour, *Toronto Star*; Abraham, *A New Chapter for Human Rights*.

B. THE UNITED NATIONS HUMAN RIGHTS COUNCIL

As a result of such comments and other serious criticism of the UN system, in March 2005, Kofi Annan, then Secretary-General of the United Nations, launched a blueprint for UN reform. In his report, entitled *In Larger Freedom: Towards Development, Security, and Human Rights for All*,²² he announced the creation of a body to replace the Commission on Human Rights – the UN Human Rights Council (“the Council”). The Secretary-General’s goal was to create a body that would be less politicized in its membership and more consistent in its work, and that would ensure greater scrutiny of the human rights records of the Council’s members. Mr. Annan proposed to make the Human Rights Council a standing body, thus according human rights a more authoritative position in the UN, and allow for more in-depth examination of human rights issues. In making the new body a Council, he hoped to put human rights on a par with security and development issues in the UN.²³

In September 2005, a World Summit was held to mark the 60th anniversary of the UN. In the search for consensus on UN reform, states agreed “in principle” on the concept of the Human Rights Council; however, the Council remained an issue of on-going and contentious negotiation. Nevertheless, on 15 March 2006, the UN General Assembly voted to create the UN Human Rights Council.²⁴ In a 170 to 4 vote, only the United States,²⁵ Israel, the Marshall Islands, and Palau disagreed with the resolution, with Belarus, Iran, and Venezuela abstaining.

The new Council was created as a standing body and a subsidiary organ of the UN General Assembly, rather than the Economic and Social Council. Even the title “Council” has greater significance than “Commission” in the UN system. The Council’s

²² Kofi Annan, *In Larger Freedom: Towards Development, Security, and Human Rights for All*, A/59/2005, 21 March 2005.

²³ Annan, *In Larger Freedom*; Allison Goody and Marcus Pistor, *Reform of the United Nations*, Library of Parliament PRB 05-84E, 24 February 2006; Abraham, *A New Chapter for Human Rights*; Rahmani-Ocra, “Giving the Emperor New Clothes.”

²⁴ A/RES/60/251 – see Appendix A.

²⁵ The US delegation cited numerous concerns when voting against the General Assembly Resolution creating the Human Rights Council. The US felt that the Council should be significantly smaller; that a two-thirds majority vote was necessary for member election; and that firmer exclusionary criteria should be applied in order to keep acknowledged human rights abusers off the Council. Nevertheless, although the US has refused to participate as a member of the Council for the moment, the delegation has agreed to work cooperatively with other Member States to make it as strong and effective a body as possible. Goody and Pistor, *Reform of the United Nations*.

subordinate role to the UN General Assembly is also to be reviewed in five years, at which time the Council may become a principle organ of the UN, like the Security Council.²⁶

From the 53 member Commission, the Council was reduced to 47 members, now to be elected directly by secret ballot for a three year term by a majority of the General Assembly. Members are no longer eligible for re-election after serving two consecutive terms.

As the composition of the UN has changed over the years, the regional membership balance of the Council also differs from that under the Commission. Now thirteen members are to be from African states, thirteen from Asian states, six from Eastern European states, eight from Latin American states and the Caribbean, and seven from Western European and other countries, such as Canada and the United States. The Eastern European and Asian blocs thus have two more members than under the Commission, while the African and Latin American blocs have five fewer members, and Western European and other states were reduced from ten to seven.

To prevent members of the Council from using their membership as a shield from censure, based on a two-thirds majority vote, the General Assembly may suspend the membership rights of any member that commits gross and systemic violations of human rights. Members of the Human Rights Council must pledge to uphold high standards with respect to the promotion and protection of human rights.

The Council is mandated to meet regularly throughout the year – with no fewer than three main sessions – for no less than ten weeks. It may also hold special sessions by request of a member that has the support of one-third of the Council. The intention is to allow the Council to more effectively and rapidly respond to emergency human rights violations, and to shine a spotlight on human rights violators throughout the year.

As outlined in the General Assembly Resolution creating the Council, **the Council is to serve as the UN's primary forum for cooperation on human rights issues**, with a focus on helping Member States meet their human rights obligations through dialogue, capacity building, and technical assistance. The Council is to

²⁶ Adèle Dion, Director General, Human Security and Human Rights Bureau, Foreign Affairs and International Trade Canada, testimony before the Committee, 26 February 2007.

contribute to the prevention of human rights violations, to examine human rights violations, and to respond to human rights emergencies. In consultation with Member States, the Council is to promote the full implementation of human rights obligations, as well as human rights education and learning, advisory services, technical assistance, and capacity building. UN Member States may also be the subject of country-specific resolutions based on more immediate violations, as perceived by members of the Council.

In addition, the Council can make recommendations to the General Assembly for the further development of international law in human rights; and is charged with reviewing and improving all the mandates, mechanisms, functions and responsibilities of the Commission on Human Rights in order to maintain a system of Special Procedures, expert advice and a complaint mechanism. Thus, Special Procedures, complaints procedures, and the Sub-Commission on the Promotion and Protection of Human Rights will continue to exist, but their future and mandates are as yet unclear, and are under review as the Human Rights Council begins its institution-building process.

One of the key features that distinguishes the new United Nations Human Rights Council from its predecessor is the Council's mandate to undertake a "Universal Periodic Review" of all UN Member States' human rights records. This mandate complements those of the seven UN treaty bodies, ensuring that even states that have not signed on to core UN treaties will be subject to scrutiny. The universal review will also allow the Council to move away from the selective scrutiny of which it was accused of under the Commission. The way in which the Universal Periodic Review ("UPR") will be implemented is to be decided by the Council within its first year of operation.

Non-governmental organizations and other national and international agencies and institutions will be able to participate during the Council sessions.

Finally, the General Assembly Resolution creating the Council stipulates that the Council must submit an annual report to the General Assembly and must review its work and functioning five years after its establishment.

C. PROPOSALS FOR A UNIFIED TREATY BODY

The Senate Committee also looked into the Office of the High Commissioner on Human Rights' proposal to unify the seven UN treaty bodies currently in existence, particularly given this Committee's recommendations with respect to ratification and

implementation of Canada's international human rights obligations. The Office of the High Commissioner for Human Rights acts as secretariat for the Human Rights Council, which has been following negotiations on this proposal closely.

There are currently seven core human rights treaties that bind the UN Member States that have ratified them – the *International Covenant on Civil and Political Rights*, the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, the *Convention on the Rights of the Child*, the *Convention Against Torture and Other Cruel, Inhuman, or Degrading Treatment or Punishment*, the *Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women*, the *Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination*, and the *Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families*. Compliance with these treaties is monitored by seven treaty bodies (such as the UN Committee on the Rights of the Child or the UN Human Rights Committee) that, depending on their mandates, periodically consider country reports, individual petitions and state to state complaints, and inquire into allegations of grave or systematic human rights violations.

In recent years, some concern has been expressed that this treaty body system is not effective. For one, it has developed in an *ad hoc* manner, which weakens its overall impact. Critics emphasize that the mandates of these treaty bodies have expanded greatly over the years, as new Optional Protocols – some accompanied by new complaints mechanisms – are adopted to the various core conventions. The number of treaty bodies has greatly expanded as well. Most recently, two new bodies were created upon the adoption of the *Convention on the Rights of Persons with Disabilities* and the *Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance* (both of which are not yet in force).

Others point to Member States' lack of effective and full compliance with their obligations, particularly because meetings and reporting requirements with the various treaty bodies are often complex and overlapping. As of February 2006, only eight of 194 states that are party to one or more of the seven treaty bodies were up to date with the

reporting requirements,²⁷ and in January 2007, Payam Akhavan of McGill University told the Committee that almost 1,500 reports were delayed or had simply not been submitted.

The delays in reporting are not only a logistical issue. Alex Neve told the Committee that:

The treaty bodies themselves are treated with variations of disrespect, disinterest and contempt by governments who do not ratify the key treaties, do not recognize the full breadth of treaty-monitoring powers, make little effort to submit reports to the committees to review at all, let alone on time, and ignore the recommendations and views formulated by the committees.²⁸

However, even if Member States were up to date in their reporting requirements, the High Commissioner for Human Rights has emphasized that the treaty bodies themselves could not accommodate full compliance. The UN committees are dealing with significant backlogs, and some, such as the Committee on the Rights of the Child, have had to expand to two chambers in order to more effectively deal with country reports.²⁹ Professor Akhavan emphasized that if all the delayed reports were submitted at once, the entire system would collapse.

Other problems underlying the current treaty body system are underfunding, and the occasional problem of the expert members of the treaty bodies themselves. Alex Neve told the Committee that the treaty body system is

made up of some exceptional members of committees but others who are clearly less than exceptional, who are not independent or who do not possess the required expertise... Not having good members is a major part of the problem; it is part of why things get so backlogged and why the quality of the work that comes out of some of the treaty bodies is not what it should be and is thus more easily ignored by some governments.³⁰

In addition, the High Commissioner for Human Rights points out that the provisions of the treaties, and the competencies of the treaty bodies often overlap, and that there is limited coordination and collaboration between them. This situation has

²⁷ *Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body: Report by the Secretariat*, HRI/MC/2006/2, 22 March 2006 – see Appendix B. In March 2006, Canada had one report overdue.

²⁸ Neve testimony.

²⁹ *Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body*.

³⁰ Neve testimony.

given rise to a number of complexities, not the least of which is that the committees have been known to offer differing interpretations of the same human right.³¹

The High Commissioner for Human Rights told the Committee that the system, as it stands now, will eventually “crumble under its own weight.”³² As fragmented as it is, Professor Akhavan emphasized that the treaty body system lacks the visibility, authority, and access that it needs to be credible and viable.

And yet, experts generally agree that the struggle to maintain the treaty body system

is a struggle worth pushing ahead with. The treaties themselves are crucial. They are the very backbone of international law with respect to human rights. There is no question that the major gap with respect to the treaties is implementation, compliance and enforcement. It is easy enough to sign on and ratify. It is quite another thing to force governments to live up to their obligations. A strong and effective system for monitoring those treaties is thus essential.³³

Accordingly, over the last 20 years, a number of experts have examined the treaty body system in an attempt to propose more effective solutions. International law expert Philip Alston was appointed by the Secretary-General in the 1980s to carry out a study on enhancing the long-term effectiveness of the UN human rights treaty system. He submitted a series of reports between 1989 and 1997 in response to this mandate.³⁴ One of his suggestions was the creation of a single monitoring body to deal with all of the core treaties similar to the suggestion put forward by the High Commissioner for Human Rights.

In 2002, the UN Secretary-General released a UN reform report calling on treaty bodies to craft a more coordinated approach, and to standardize their reporting requirements. He said that each state should be allowed to produce a single report summarizing its adherence to all the treaties.³⁵ Jane Connors, Senior Human Rights

³¹ *Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body*.

³² Louise Arbour, High Commissioner for Human Rights, testimony before the Committee, 7 March 2007.

³³ Neve testimony.

³⁴ *Effective Implementation of International Instruments on Human Rights, Including Reporting Obligations under International Instruments on Human Rights*, A/44/668, 8 November 1989; *Status of Preparation of Publications, Studies and Documents for the World Conference*, A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1, 22 April 1993; *Effective Functioning of Bodies Established Pursuant to United Nations Human Rights Instruments*, E/CN.4/1997/74, 27 March 1997.

³⁵ *Strengthening the United Nations: An Agenda for Further Change*, A/57/387, 9 September 2002.

Officer at the Office of the High Commissioner for Human Rights, told the Committee that since that time there has been real movement to harmonize working methods within the treaty body system. States now have the option of amalgamating information into one report, either by submitting one document or by submitting a core document accompanied by treaty-specific reports. In his March 2005 report, *In Larger Freedom: Towards Development, Security, and Human Rights for All*, the Secretary-General again emphasized the need to streamline and strengthen the UN treaty body system, as well as to implement harmonized reporting guidelines.

In light of these proposals and the small changes that were already being made, the High Commissioner for Human Rights told the Committee that she decided to raise the bar, noting that small changes take just as much effort as large ones. In an annex to the Secretary-General's report, she proposed a Plan of Action³⁶ to create a unified standing treaty body. She further elaborated on this proposal in a Concept Paper released in March 2006, *Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body*. In this document she argued that:

unless the international human rights treaty system functions and is perceived as a unified, single entity responsible for monitoring the implementation of all international human rights obligations, with a single, accessible entry point for rights-holders, the lack of visibility, authority and access which affects the current system will persist.”³⁷

In the paper, the High Commissioner for Human Rights proposed a number of characteristics for a unified treaty body to streamline reporting guidelines to ensure consistency, flexibility and stronger links with other human rights bodies. This paper opened various issues up for discussion without proposing concrete measures. The options include a proposal for a permanent unified treaty body with one or more chambers that could be organized along treaty, thematic, or regional lines. In terms of country reports, the High Commissioner for Human Rights suggested that countries could provide the body with an expanded core document, accompanied by treaty-specific reports. This body would also be equipped with a complaints mechanism, as well as the ability to conduct inquiries, to publish general comments, and to hold days of general

³⁶ A/59/2005/Add.3.

³⁷ *Concept Paper on the High Commissioner's Proposal for a Unified Standing Treaty Body*.

discussion. She said that the unified body also needs to have adequate follow-up mechanisms to make it effective.

How the UN Human Rights Council and this proposal for treaty body reform were received and have evolved over the past year will be discussed in the following chapters.

CHAPTER 3 – A YEAR IN THE LIFE OF THE HUMAN RIGHTS COUNCIL – THE INSTITUTION BUILDING PROCESS

A. INTRODUCTION

The Senate Committee is concerned that the reform processes discussed in the previous chapter are taking place during a troubled time for the UN, when, as noted by Paul Heinbecker, “the international community has never been more divided.”³⁸ While Cold War politics once divided the UN into clear camps, witnesses note that today, the UN is intensely fragmented, with richer developed countries most interested in issues of collective security, terrorism, and civil and political rights, while many other countries focuses on development issues and economic and social rights. But even these larger divisions do not tell the whole story – there is little consensus even within the groups themselves. Mr. Heinbecker emphasized that the “whole situation is fraught with disagreement,”³⁹ and that extraneous issues are being pulled in to influence or distort larger attempts to reform the UN and the Human Rights Council. “The whole UN reform fight – and there is a fight – is a kind of politics by other means.”⁴⁰

Within this context, a great deal of excitement accompanied initial discussion of the Human Rights Council, seen by many Member States and observers as an important part of the larger UN reform package. However, the final framework that emerged in the General Assembly Resolution was the result of significant compromise and negotiation that led to a significantly diluted Council. This was a disappointment to many. The High Commissioner for Human Rights said that the Council, as established, was not “an ideal blueprint.”⁴¹ Kofi Annan pointed out that despite technical differences, “[h]ow different the Council is from the Commission will depend in large part on how committed Member States are to make it better.”⁴²

During and after the negotiation process, Canada came out in support of the Council, stating that although the resolution creating the Council was not ideal, it did

³⁸ Heinbecker testimony.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Louise Arbour, “High Commissioner for Human Rights Urges Support for Human Rights Council,” Office of the High Commissioner for Human Rights, 23 February 2006, available at: <http://www.ohchr.org/english/press/hrc/hrc-hc-english.pdf>.

⁴² Kofi Annan, “Secretary-General’s statement on the Human Rights Council,” 23 February 2006, available at: <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sgsm10357.doc.htm>.

provide a “sound foundation for the establishment of an effective Human Rights Council.”⁴³ Although the Canadian government shared some of the United States’ misgivings,⁴⁴ it was concerned that the entire Commission reform effort could be obstructed if negotiations were reopened or the vote was postponed. The government instead emphasized that Council members now need to work hard to ensure that the Council is effective, calling for enhanced involvement of civil society in the Council’s work.⁴⁵ In a discussion paper submitted for the Council’s first session in June 2006, the Canadian delegation stated that Canada’s

objective is to establish a Council that is efficient, effective, credible and responsive. This means that we should not merely transfer to the new Council the Commission on Human Rights practices of the past, but look for a fresh approach, one that would be in keeping with the elevated status of the Council and the expectations surrounding it.⁴⁶

In this paper the Canadian delegation suggested that focus be placed on the implementation of human rights norms and standards, undertaking substantive exchanges, and making practical decisions to promote cooperation and a common commitment to human rights. The delegation stated that Council members should strive to uphold the highest human rights standards, and highlighted the need to develop facilitative mechanisms on the Universal Periodic Review, the review of mandates, and the possibility of establishing a consolidated mechanism for considering individual complaints.

B. THE HUMAN RIGHTS COUNCIL’S ACTIONS TO DATE

1. Membership

The newly established Human Rights Council met for the first time on 19 June 2006, with Luis Alfonso De Alba of Mexico as President. Canada was elected as a member for a three year term, and 45 other members were elected for staggered terms of one, two, or three years. A list of the Human Rights Council members can be found in

⁴³ Department of Foreign Affairs Canada, “Canada Welcomes United Nations Human Rights Council,” 15 March 2006, available at: <http://news.gc.ca/cfmx/view/en/index.jsp?articleid=201409>.

⁴⁴ See footnote 25.

⁴⁵ Department of Foreign Affairs, “Canada Welcomes United Nations Human Rights Council;” Goody and Pistor, *Reform of the United Nations*.

⁴⁶ Government of Canada, *Human Rights Council Substance and Process: Discussion Paper*, May 2006.

Appendix C.⁴⁷ Having examined the final membership list, the Committee echoes the concern expressed by the High Commissioner for Human Rights that neither the change in number nor the allocation of seats was “positively significant.” While Latin American and Caribbean, African, and Western European and other states had their membership numbers reduced, Eastern European and Asian states increased their membership on the Council. The United States and a number of other UN Member States and observers had campaigned for an appreciably smaller membership so that only those countries with exemplary human rights records would be elected. With 47 members, immediate concern arose with respect to the fact that a number of countries with “questionable human rights records”⁴⁸ were elected to the Council, including Algeria, China, Cuba, Nigeria, Pakistan, and Saudi Arabia. On the other hand, the reforms did appear to ensure that some more conscious linkages were made between membership and human rights records. Some countries did not even bother to run for election, and others were explicitly rejected, such as Iran and Venezuela.

2. Chronology of Events

In order to best analyze the evolution of the Human Rights Council, the Committee finds it useful to provide a brief summary of events, resolutions, and other actions taken by the Human Rights Council since it was established.

a) First Main Session

The first session of the Human Rights Council was held between 19 and 30 June 2006. During this session, the Council voted to extend the mandates of the Special Procedures established under the Commission dealing with thematic and country-specific human rights issues. Six working groups were created to facilitate the institution-building process. These working groups were set up to consider how the UPR should operate; review the Special Procedures; review the complaints procedure; fashion a new expert advisory body to replace the former Sub-Commission; establish the agenda and program of work; and establish the rules of procedures, schedules and working rules of the Council.

⁴⁷ Available at: <http://www.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/membership.htm>.

⁴⁸ Payam Akhavan, Associate Professor, Faculty of Law, McGill University, testimony before the Committee, 29 January 2007.

During this session, the Council adopted two major international human rights treaties, recommending them for adoption by the General Assembly: the *International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance*, which was adopted on consensus; and the *Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*, which was adopted by a 30 to 2 vote, with Canada and Russia against.⁴⁹ The Council also adopted two resolutions proposed by the Organization of the Islamic Conference (“the OIC”).⁵⁰ One condemned the defamation of religions, and incitement to racial and religious hatred, and was adopted by a 33 to 12 vote;⁵¹ and one condemned Israeli human rights violations in Palestine and other Occupied Arab Territories, and was adopted by a 29 to 12 vote.⁵² Canada voted against both resolutions.⁵³

b) First Special Session

In addition to the Council’s main sessions, one-third of the Council members also joined together four times to call special sessions on a particular issue.

The first of the special sessions was held between 5 and 6 July 2006, called by the Arab League,⁵⁴ and resulted in the adoption of a resolution condemning Israel’s human rights violations in the Occupied Palestinian Territories, and creating a fact-finding mission to that area. This resolution was adopted by a 29 to 11 vote, with Canada against.⁵⁵ The Canadian delegation noted that Canada might have been able “to support the resolution had the text been more balanced,”⁵⁶ and called “on Israel and the Palestinian Authority to fully respect international humanitarian law and principles... We

⁴⁹ Algeria, Argentina, Bahrain, Bangladesh, Ghana, Jordan, Morocco, Nigeria, and the Philippines abstained from the vote.

⁵⁰ See Chapter 3, Section C for a discussion of the Organization of the Islamic Conference.

⁵¹ Canada, Czech Republic, Finland, France, Germany, Japan, the Netherlands, Poland, Romania, Switzerland, Ukraine, the United Kingdom voted against this resolution, and the Republic of Korea abstained.

⁵² Canada, Czech Republic, Finland, France, Germany, Japan, the Netherlands, Poland, Romania, Switzerland, Ukraine, and the United Kingdom voted against this resolution, and Cameroon, Ghana, Guatemala, Nigeria, and the Republic of Korea abstained.

⁵³ See the following two sections and footnote 75 for an explanation of Canada’s reasoning on these issues.

⁵⁴ See Chapter 3, Section C for a discussion of the Arab League.

⁵⁵ Canada, Czech Republic, Finland, France, Germany, Japan, the Netherlands, Poland, Romania, Ukraine, and the United Kingdom voted against this resolution, and Cameroon, Mexico, Nigeria, the Republic of Korea, and Switzerland abstained.

⁵⁶ Government of Canada, *Statement in Explanation of Vote by the Delegation of Canada*, 6 July 2006.

cannot accept the Council focussing all of its criticism on Israel while ignoring that party's legitimate security concerns.”⁵⁷

In the final result, this mission was not granted the visas necessary to accomplish its task.

c) Second Special Session

The second special session was held on 11 August 2006, called by the Arab League and the OIC, and resulted in the adoption of a resolution condemning the human rights situation in Lebanon caused by Israeli military operations. This resolution was adopted by a 27 to 11 vote, with Canada against.⁵⁸ The Canadian delegation noted that despite the opportunity to focus on human rights resulting from the conflict, the resolution was “manifestly one-sided, and does not condemn that indiscriminate launching of Hezbollah rockets into Israel, a democratic member of the United Nations, aimed solely to kill civilians.”⁵⁹ The delegation said that the resolution was “not constructive,” adding that “[w]e believe that this body's procedures and its output must respect the principles upon which the Council was founded. Rather than fall back into its non-productive habits, it must work to ensure universality, objectivity, and non-selectivity in the consideration of human rights issues, and to eliminate double standards and politicization.”⁶⁰ The Committee strongly agrees with the Canadian delegation's position on this issue.

d) Second Main Session

The Council's second session was held between 18 September and 6 October, and 27 to 29 November 2006. During this time, the Council adopted a large number of resolutions. These included:

- A resolution sponsored by the OIC and Cuba stating that all measures taken by Israel to alter the character and legal status of Golan were null and void, and constituted a

⁵⁷ Government of Canada, *Statement by the Delegation of Canada*, 5 July 2006.

⁵⁸ Canada, Czech Republic, Finland, France, Germany, Japan, the Netherlands, Poland, Romania, Ukraine, and the United Kingdom voted against this resolution, and Cameroon, Gabon, Ghana, Guatemala, Nigeria, Philippines, the Republic of Korea, and Switzerland abstained.

⁵⁹ Government of Canada, *Statement by Ambassador Paul Meyer of Canada to Special Session of the UN Human Rights Council*, 11 August 2006.

⁶⁰ *Ibid.*

flagrant violation of international law. This resolution was adopted by a 32 to 1 vote, with Canada against.⁶¹

- A resolution sponsored by the OIC and Cuba urging Israel to reverse its settlement policy in the Occupied Palestinian Territories and to prevent the installation of any new settlers. This resolution was adopted by a 45 to 1 vote, with Canada against.⁶²
- A resolution sponsored by Cuba on the effects of economic reform policies and foreign debt on the full enjoyment of all human rights, in which the Council requested the High Commissioner for Human Rights to convene an Expert Consultation to discuss the proposed draft general guidelines. This resolution was adopted by a 33 to 15 vote, with Canada against.⁶³
- A resolution proposed by Canada and amended by the OIC calling for effective implementation of international instruments on human rights, in which the Council took note of the High Commissioner for Human Rights' proposal for a unified treaty body, and encouraged the High Commissioner to undertake a study on various options for reforming the treaty body system, to seek the views of states and other stakeholders in this regard, and to report back to the Human Rights Council. This resolution was adopted on consensus.
- A resolution proposed by Brazil on the incompatibility between democracy and racism, in which the Council requested that the Special Rapporteur on contemporary forms of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance, when submitting his report, include the issue of political participation and representation of groups that are vulnerable to racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance in the decision-making process in national governments, parties, parliaments and civil society in general. This resolution was adopted on consensus.
- A decision proposed by Finland on behalf of the European Union, welcoming the significant improvement of the human rights situation in Nepal, and emphasizing the need to address challenges ahead. This decision was adopted on consensus.
- A decision proposed by Germany and Spain on human rights and access to water, in which the Council requested that the Office of the High Commissioner for Human Rights conduct a detailed study on the scope and content of the relevant human rights obligations related to equitable access to safe drinking water and sanitation. This decision was adopted on consensus.
- A decision proposed by France on human rights and extreme poverty, in which the Council took note of the draft guiding principles on extreme poverty and human rights and requested their circulation. This decision was adopted on consensus.
- A decision proposed by Switzerland on persons deprived of liberty in the context of counter-terrorism measures, in which the Council recalled that states must ensure that any measures taken to combat terrorism comply with their obligations under international law, in particular human rights law, refugee law and humanitarian law. This decision was adopted on consensus.

⁶¹ Cameroon, Czech Republic, Finland, France, Germany, Guatemala, Japan, the Netherlands, Poland, Republic of Korea, Romania, Switzerland, Ukraine, and the United Kingdom abstained.

⁶² Cameroon abstained.

⁶³ Canada, Czech Republic, Finland, France, Germany, Japan, the Netherlands, Poland, Republic of Korea, Romania, Switzerland, Ukraine, and the United Kingdom voted against this resolution, and Peru abstained.

One of the most controversial resolutions during the second session related to the situation in Darfur. After significant negotiation, the Council voted 22 to 20⁶⁴ to reject a resolution proposed by Canada and members from the European Union demanding that the Sudanese government prosecute those responsible for the situation in Darfur. On a 25 to 11 vote, with Canada voting against,⁶⁵ the Council instead adopted a resolution submitted by Algeria on behalf of the African group of members calling on the warring parties to put an immediate end to the human rights abuses and violations of international law being perpetrated in the region.

Finally, Algeria on behalf of the African group proposed a Draft Decision on the Intergovernmental Working Group on the Review of Mandates proposing that a code of conduct be drafted to regulate the Special Procedures. This decision was adopted by a 30 to 15 vote, with Canada against.⁶⁶

e) Third Special Session

The third special session was held on 15 November 2006, called by the Arab League and the OIC, and resulted in the adoption of a resolution condemning the violation of human rights emanating from Israeli military incursions into the Occupied Palestinian Territories, and creating a fact-finding mission to Beit Hanoun. This resolution was adopted by a 32 to 8 vote, with Canada against.⁶⁷ The Canadian delegation reiterated its concerns from the earlier Special Sessions about balance and insisted that rocket attacks against Israel need to stop, as well as urging Israel to act with restraint and take all measures possible to protect civilians.⁶⁸

⁶⁴ Algeria, Azerbaijan, Bahrain, Bangladesh, China, Cuba, Djibouti, Gabon, India, Indonesia, Jordan, Malaysia, Mali, Morocco, Nigeria, Pakistan, Russian Federation, Saudi Arabia, Senegal, South Africa, Sri Lanka and Tunisia voted against this resolution, and Brazil, Mauritius, the Philippines and Zambia abstained.

⁶⁵ Canada, Czech Republic, Finland, France, Germany, the Netherlands, Poland, Romania, Switzerland, Ukraine and the United Kingdom voted against this resolution, and Argentina, Ecuador, Ghana, Guatemala, Japan, Mauritius, Peru, the Republic of Korea, Uruguay and Zambia abstained.

⁶⁶ Canada, Czech Republic, Finland, France, Germany, Guatemala, Mexico, the Netherlands, Peru, Poland, the Republic of Korea, Romania, Switzerland, Ukraine, and the United Kingdom voted against this resolution, and Argentina and Uruguay abstained.

⁶⁷ Canada, Czech Republic, Finland, Germany, the Netherlands, Poland, Romania, and the United Kingdom voted against this resolution, while France, Guatemala, Japan, the Republic of Korea, Switzerland, and Ukraine abstained.

⁶⁸ Government of Canada, *Statement to the Third Special Session of the UN Human Rights Council (Canada)*, 15 November 2006.

In the final result, this mission, led by Desmond Tutu, was not granted the visas necessary to accomplish its task.

f) Third Main Session

The Council's third session was held between 29 November and 8 December 2006, during which time the Council adopted a series of resolutions. A resolution on the human rights situation in the Occupied Palestinian Territories called for speedy implementation of the related resolution passed during the first session, as well as the immediate dispatch of a fact-finding mission to the area. This resolution was adopted by a 34 to 1, with Canada against.⁶⁹ A resolution sponsored by Algeria on behalf of the African group called on the Council to act as Preparatory Committee for the upcoming Durban Review Conference, and for the review to concentrate on implementation of the Durban Declaration and Programme of Action. This resolution was adopted by a 34 to 12 vote, with Canada against.⁷⁰ A resolution proposed by Pakistan on behalf of the OIC requested that the High Commissioner for Human Rights consult with the government of Lebanon on ways to implement the relevant recommendations contained in the report of the Commission of Inquiry on Lebanon and to report to the Council at its fourth session. This resolution was adopted on consensus.

During this session, the Council also adopted a decision sponsored by Algeria on behalf of the African group on global efforts for the total elimination of racism, racial discrimination, xenophobia and related intolerance and the comprehensive follow-up to the World Conference and the effective implementation of the Durban Declaration and Programme of Action. This decision called for the establishment of an Ad Hoc Committee of the Human Rights Council on the Elaboration of Complementary Standards with a mandate to elaborate complementary standards in the form of a convention or a protocol to the *Convention on the Elimination of All forms of Racial Discrimination*. The intention was to fill existing gaps in the Convention and to provide new normative standards aimed at combating racism, including incitement to racial and

⁶⁹ Cameroon, Czech Republic, Finland, France, Germany, Japan, the Netherlands, Poland, Romania, Switzerland, Ukraine, and the United Kingdom abstained.

⁷⁰ Canada, Czech Republic, Finland, France, Germany, Japan, the Netherlands, Poland, the Republic of Korea, Romania, Switzerland and the United Kingdom voted against this resolution, and Ukraine abstained.

religious hatred. This decision was adopted by a 33 to 12 vote, with Canada against due to difficulties arising from the 2001 Durban Conference.⁷¹

Finally, the Council also considered the reports of various Special Procedures on a number of themes and countries during this session.

g) Fourth Special Session

The fourth special session was held on 12 to 13 December 2006, called by Canada with the support of the European Union. It resulted in a resolution adopted on consensus to send a mission to Darfur to investigate allegations of human rights abuses. In the final result, this mission was not granted the visas necessary; however, the mission accomplished some of its task by interviewing individuals in the countries surrounding Sudan.

h) Fourth Main Session

The Council's fourth session was held between 12 and 30 March 2007. During this time, the Council adopted a large number of resolutions. These included:

- Following presentation of the report of the High Level Mission to the Occupied Palestinian Territories, a resolution calling for implementation of resolutions from the first and third special sessions and for the dispatch of two missions to the territory. This resolution was adopted on consensus.
- Following presentation of the report of the High Level Mission to Darfur,⁷² a resolution proposed by Germany on behalf of the European Union which took note of the Mission's report and regretted that the Mission could not visit Sudan. The resolution expressed concern with respect to the ongoing violations of human rights and international humanitarian law in Darfur and called for a group presided over by the Special Rapporteur on Sudan to work with the Sudanese government and appropriate African Union human rights mechanisms to ensure effective follow-up of the implementation of resolutions and recommendations on Darfur and to contribute to monitoring human rights situation on the ground. This resolution was adopted on consensus.
- A resolution sponsored by Portugal that called on all states to consider signing and ratifying and implementing the *International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights*, and to guarantee that such rights can be exercised without discrimination. This resolution was adopted on consensus.

⁷¹ Canada, Czech Republic, Finland, France, Germany, Japan, the Netherlands, Poland, the Republic of Korea, Romania, Switzerland and the United Kingdom voted against this decision, and Ukraine abstained.

⁷² This report placed responsibility for the human rights crimes on the Sudanese government and urged UN Security Council intervention.

- A resolution on the right to development introduced by Cuba on behalf of the Non-Aligned Movement,⁷³ calling for the Council to act to ensure that its agenda promotes and advances sustainable development and the achievements of the Millennium Development Goals, and to agree on a programme of work that would lead to raising the right to development to the same level as other human rights enshrined in the UN's core human rights treaties. This resolution was adopted on consensus.
- A resolution on globalization and its impact on the full enjoyment of all human rights proposed by China, emphasizing that development should be at the centre of the international economic agenda and that coherence between national development strategies and international obligations and commitments would contribute to the creation of an enabling environment for development. This resolution was adopted by a 34 to 13 vote, with Canada against.⁷⁴
- A resolution to rectify the legal status of the Committee on Economic, Social and Cultural Rights proposed by South Africa, with the aim of placing the Committee on a par with all other treaty monitoring bodies. This resolution was adopted on consensus.
- A resolution on combating the defamation of religions proposed by Pakistan on behalf of the OIC urged states to prohibit the dissemination of racist and xenophobic ideas and material aimed at any religion or its followers that constitute incitement to racial and religious hatred, hostility or violence, and also urged states to provide adequate protection against acts of hatred, discrimination, intimidation and coercion resulting from the defamation of religions. This resolution was adopted by a 24 to 14 vote, with Canada against.⁷⁵
- A resolution proposed by China on strengthening the Office of the High Commissioner for Human Rights, that reaffirmed that the tasks of the High Commissioner for Human Rights include promoting and protecting the realization of the right to development, and requests the High Commissioner to enhance international cooperation for the promotion and protection of all human rights. This resolution was adopted by a 35 to 0 vote, with Canada abstaining.⁷⁶
- A decision proposed by Cuba on behalf of the Non-Aligned Movement on human rights and unilateral coercive measures requesting the UN Secretary-General to bring the decision to the attention of all states and to seek their views and information on

⁷³ See Chapter 3, Section C for a discussion of the Non-Aligned Movement.

⁷⁴ Canada, Czech Republic, Finland, France, Germany, Japan, the Netherlands, Poland, the Republic of Korea, Romania, Switzerland, Ukraine and the United Kingdom voted against this resolution.

⁷⁵ Canada, Czech Republic, Finland, France, Germany, Guatemala, Japan, the Netherlands, Poland, the Republic of Korea, Romania, Switzerland, Ukraine and the United Kingdom voted against this resolution, and Argentina, Brazil, Ecuador, Ghana, India, Nigeria, Peru, Uruguay and Zambia abstained. Canada has spoken out consistently against proposed resolutions condemning the defamation of religions, and incitement to racial and religious hatred, noting that Canada disagrees with the focus on only one religion and the fact that these resolutions do not address the issue of freedom of expression. The Canadian delegation notes that Canada agrees with the larger principles at stake, but is concerned about establishing an appropriate balance with respect to this human rights issue.

⁷⁶ Canada, Czech Republic, Finland, France, Germany, Guatemala, the Netherlands, Poland, Romania, Switzerland, Ukraine and the United Kingdom abstained.

the implications and negative effects of unilateral coercive measures on their populations. This decision was adopted by a 32 to 12 vote, with Canada against.⁷⁷

- A decision by Cuba on behalf of the Non-Aligned Movement on enhancement of international cooperation in the field of human rights requesting the High Commissioner for Human Rights to consult states, intergovernmental and non-governmental organizations on means to enhance the international cooperation in UN human rights machinery, including the Human Rights Council. This decision was adopted on consensus

Finally, the Council also considered the reports of various Special Procedures on a number of themes and countries during this session.

C. BLOC POLITICS

Analyzing the voting patterns and commentary at the Human Rights Council, it quickly became clear to the Committee that, in the words of Isabelle Duplessis of the Université de Montréal, “a proxy for... larger international geo-strategic problems that are not being resolved...”⁷⁸ According to Paul Heinbecker, the Council has become “a proxy for... larger international geo-strategic problems that are not being resolved...”⁷⁹ Bloc politics appear evident throughout the actions of the Council – Eric Tistounet of the Office of the High Commissioner for Human Rights told the Committee that there is consistently “huge tension”⁸⁰ in the room.

The Committee has found that the Council is essentially divided, pitting the Organization of the Islamic Conference, the Arab League, and the Non-Aligned Movement against Canada, the European Union, and a small number of other relatively consistent allies. Formed in 1969, the OIC is an inter-governmental organization group of fifty-seven states that have decided to combine their efforts to safeguard the interests and well-being of Muslims around the world.⁸¹ The OIC currently has significant influence over the actions of the Council through its membership, effectively controlling the vote of over 17 Council members. A document provided to the Committee by

⁷⁷ Canada, Czech Republic, Finland, France, Germany, Japan, the Netherlands, Poland, Romania, Switzerland, Ukraine and the United Kingdom voted against this decision, and the Republic of Korea abstained.

⁷⁸ Isabelle Duplessis, paper submitted to the Committee *The Mission of the New United Nations Human Rights Council*, 23 April 2007.

⁷⁹ Heinbecker testimony.

⁸⁰ Eric Tistounet, Office of the High Commissioner for Human Rights, testimony before the Committee, 7 March 2007.

⁸¹ For more information, see <http://www.oic-oci.org>.

UNWatch, *Human Rights Scorecard: Canada at the UN in 2006-2007*,⁸² points out that over one-third of the Council's membership, all of the African group, and half of the Asian group, are members of the OIC. UNWatch and other observers have expressed concern that this concentration of membership has allowed one block of countries to use its concerted power to call special sessions targeting the alleged human rights violations of its adversaries.

The League of Arab States, or the Arab League, also plays a role in the voting blocs found on the Council. Formed in 1945, the Arab League was established to serve the common good of all Arab countries.⁸³ It currently controls seven seats on the Human Rights Council.

Finally, the Non-Aligned Movement, which was established in 1955, currently controls more than half the seats at the Human Rights Council. The Non-Aligned Movement is made up of 116 developing countries, and aims to represent the political, economic and cultural interests of the developing world.⁸⁴

Witnesses stated that since the Human Rights Council first met, these three overlapping groupings of states have worked together to sponsor and adopt resolutions serving their interests – often in direct opposition to Canada and other like-minded countries. Vote after vote can be traced with a pattern of 33 to 12 or 34 to 11, with Canada voting against the resolution. Paul Heinbecker noted that the voting patterns can to some extent be explained by the OIC, Non-Aligned Movement, and Arab League's perception of a struggle against the hegemonic developed world. He said that

there is a solidarity that people will maintain, even in the face of that which is manifestly not in their interest or even manifestly wrong. The larger value, for a lot of countries, is to stick together because they feel weak and powerless. They largely are, but... they seem to feel that if they can stick together, they at least have some kind of clout vis-à-vis the United States and the other powerful countries.⁸⁵

These bloc politics became particularly evident in the four special sessions, three of which have focussed on human rights violations committed by Israel, and one on the

⁸² Available at:

<http://www.unwatch.org/site/apps/nl/content2.asp?c=bdKKISNqEmG&b=1330819&ct=3601691>.

⁸³ For more information, see http://www.arableagueonline.org/las/index_en.jsp.

⁸⁴ BBC, "Profile: Non-Aligned Movement," 11 September 2006, available at: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/2798187.stm>.

⁸⁵ Heinbecker testimony.

situation in Darfur. The General Assembly Resolution creating the Human Rights Council made it effectively easier for smaller groups to join together to form a one-third membership bloc to call a special session. In the special sessions and beyond, bloc politics have led to a string of anti-Israel resolutions, while other human rights violations are going ignored. Elizabeth Riddell-Dixon of the University of Western Ontario told the Committee that “[some] countries want to get onto the council largely for the wrong reasons... they realize currently that there are definite advantages in derailing a process with geopolitical debates, protecting yourself and your friends, vilifying your enemies and ensuring that the process does not move ahead. There is some clout there.”⁸⁶

Certainly, the difference in the number of resolutions against Israel and the terminology used is stark. While Resolution S-3/1 adopted at the third special session expressed “*its shock* at the horror of Israeli killing of Palestinian civilians in Beit Hanoun while asleep,”⁸⁷ Decision S-4/101 adopted at the fourth special session expressed “its concern regarding the seriousness of the human rights and humanitarian situation in Darfur” and welcomed “the cooperation established by the Government of the Sudan.”⁸⁸ As noted by Payam Akhavan and Amnesty International, the decision adopted with respect to the situation in Darfur was significantly more “tepid”⁸⁹ than Human Rights Council’s resolutions adopted with respect to the actions of Israel. An NGO appearing before the Committee in Geneva noted that ultimately, the Human Rights Council was established just as the situation in Lebanon was reaching crisis proportions in 2006. The Council had to do something about that crisis, but bloc politics were such that it did not take action in a responsible way.

Adèle Dion and Robert Sinclair of the Department of Foreign Affairs noted that bloc politics at the Council have also surfaced in the trend towards lack of transparency and consultation prior to tabling the text of new resolutions at the Council. They commented that since the new Council began, Canada has been presented with the text of a number of resolutions at the last minute. Robert Sinclair commented that

⁸⁶ Elizabeth Riddell-Dixon, Professor, Department of Political Science, University of Western Ontario, testimony before the Committee, 26 February 2007.

⁸⁷ UN Human Rights Council, *Human rights violations emanating from Israeli military incursions in the Occupied Palestinian Territory, including the recent one in northern Gaza and the assault on Beit Hanoun*, S-3/1, 15 November 2006.

⁸⁸ UN Human Rights Council, *Situation of human rights in Darfur*, S-4/101, 13 December 2006.

⁸⁹ Neve testimony.

The one core rule that everyone latches on to is the 24-hour rule; that is, you should give at least 24 hours' notice. Beyond that, there are certain expectations or conventions of decorum in terms of providing people or delegations with a chance to feed into the process. Certainly, for Canada, that is part of our approach to the council and to special sessions, namely, that you must build in time to build the consensus that will get you to an effective, balanced outcome.⁹⁰

The Committee is concerned that, faced with these bloc politics, there is little that human rights defenders such as Canada can currently do on the Human Rights Council. The Western Europe and other states group of members is effectively outnumbered. Government officials noted that Canada is missing many of its natural allies on the Council, such as Australia, New Zealand, and the United States. NGOs appearing before the Committee in Geneva emphasized that in order to work with the bloc politics on the Council, rather than being outmanoeuvred by them, Canada needs to learn to deal with countries that it does not have a tradition of allying with. Adèle Dion and officials at the Permanent Mission in Geneva told our Committee that Canada is currently very active in discussions in Geneva and in discussions with allies who are not on Council. It is discussing Human Rights Council issues in the capital cities of key UN Member States, building coalitions across regional groups, and supporting the election campaigns of states with good human rights records.

However, NGOs in Geneva also told the Committee that since the Human Rights Council was established there has been an apparent shift in the way that Canada deals with the UN. They said that Canada should be more diplomatic in its actions to the Council. Some expressed concern that Canada is becoming inflexible and strident in its current approach on the Council. In particular, Canada's consistent minority position on votes concerning Israel has apparently led to the OIC retaliating by finding problems with otherwise innocuous consensus resolutions. These NGOs asked whether it is Canada's role to take the most aggressive stance that the non-participant states like the United States can convince us to take, or whether Canada should play its more traditional role of being a genuine bridge-builder. Since Canada's position has shifted, the mediator and bridge builder role seems to have fallen to Norway in its position as an observer state.

⁹⁰ Robert Sinclair, Deputy Director, Human Rights, Foreign Affairs and International Trade Canada, testimony before the Committee, 26 February 2007.

Needless to say, the Committee is concerned that bloc politics are playing a significant and detrimental role on the Council. Canada needs to find a way to effectively manage its role on the Council to ensure that it does not lose its voice and influence, as well as to ensure that human rights are not lost to politics and positioning on a broader scale.

D. THE UNIVERSAL PERIODIC REVIEW (UPR)

Within this context, the Committee was interested to note the progress made in terms of establishing rules for the Universal Periodic Review, as this is one of the key innovative components of the new Human Rights Council that may be able to overcome some of the politics at play.

On 30 June 2006, the Council established an Intersessional Open-ended Intergovernmental Working Group to develop the modalities of the UPR mechanism, and appointed Ambassador Mohammed Loulichki of Morocco as the Working Group's Facilitator. The Working Group began reporting regularly to the Council on negotiations to implement the review process in September 2006, and has accepted written proposals from stakeholders, and engaged government representatives and non-governmental organizations in informal consultations on the issue.

At the fourth session of the Council Mr. Loulichki delivered a statement of his preliminary conclusions, indicating that while some general agreement exists, there are many complex elements that have not been addressed or resolved.⁹¹ The areas of agreement include understandings that:

- All Council members should be reviewed during their terms of membership, and members elected for only one or two year terms should be reviewed first;
- The review will begin after adoption of the UPR mechanism by the Council;
- The UPR and the order of review should be established as soon as possible to allow states time to prepare and ensure that the process is not overly long or burdensome;
- Equitable geographic distribution should be respected in the selection of countries for review;
- The review of countries will take place every four (48 countries per year) or five years (39 countries per year);
- The duration of the review shall be three hours, with an additional hour allocated for consideration of the outcome by the entire Council;

⁹¹ Mohammed Loulichki, *Non-Paper on the Universal Periodic Review Mechanism*, A/HRC/4/117, 15 March 2007.

- The objective of the review is to assess the human rights work done by a state, to ensure the fulfillment of the state's human rights obligations, to improve the human rights situation on the ground, to enhance state capacity and share best practices, to note positive developments and challenges, and to provide technical assistance and capacity building in consultation with, and with the consent of, the country;
- The terms of reference for review should be the UN Charter, the *Universal Declaration of Human Rights*, human rights instruments to which a state is a party, and voluntary pledges and commitments made by states.
- The review will be based on a report prepared by the state on the basis of guidelines to be adopted, and a compilation put together by the Office of the High Commissioner for Human Rights of information from treaty body Concluding Observations, Special Procedures, and other material;
- The final outcome of the review will be adopted by the entire Council and widely distributed; and
- Subsequent reviews should, among other things, focus on implementation of the preceding outcome.

Nevertheless, important considerations with respect to the UPR are still subject to debate. These contentious issues include the determination of the order of review; whether the UPR should be conducted by the entire Council or by a separate working group; whether an expert should prepare a summary of information for the review process; whether a rapporteur should be nominated to ensure follow-up; and the determination of what measures will be taken in cases of non-cooperation with the UPR mechanism.

Amnesty International told the Committee that Canada was one of the earliest and most forceful proponents of the UPR process. During the Council's first session, Canada described the UPR as a significant and innovative tool that "will help to focus on implementation and tangible results."⁹² During that session and in a later working document, Canadian representatives said that the UPR should be conducted in an open and transparent manner emphasizing cooperation, and should identify needs and opportunities to support interested states with technical assistance and capacity development. The delegation supported the three year periodicity (although the Working Group is now looking at a four or five year periodicity) and emphasized that the UPR should not duplicate existing mechanisms.

⁹² Government of Canada, *Statement to the Human Rights Council by Ambassador Paul Meyer Permanent Mission of Canada on behalf of Canada, Australia and New Zealand, Universal Periodic Review*, 28 June 2006.

The Committee generally agrees with witnesses who perceived the implementation of the UPR to be an important structural change. Payam Akhavan called the UPR an excellent potential mechanism with which to depoliticize the way in which human rights situations are considered by the Council, and the High Commissioner for Human Rights suggested that the UPR will highlight chronic human rights violations that were never mentioned before for political reasons. As noted by Jean-Louis Roy of Rights & Democracy, “The selectivity is over. All countries will have to say something about what is going on in their country.”⁹³ NGOs appearing before the Committee in Geneva said that the UPR will give a high profile to human rights. Alex Neve commented that he hopes that the UPR will become one of the most high-profile human rights processes within the UN system: “we think that this process gives us a degree of leverage that has never before existed within the international system.”⁹⁴ He said that “[i]f done correctly, this could, in an unparalleled manner, mean that the council would actually have the means to promote human rights in all countries consistently, objectively, transparently and even constructively.”⁹⁵ Finally, the High Commissioner for Human Rights stated her expectation that once the UPR mechanism is in place, the international community will face a wave of ratifications and reporting to treaty bodies.

Yet concerns with the UPR still exist. The Committee echoes the comments of NGOs in Geneva, who pointed out that if the UPR is undertaken by the full Human Rights Council with three hours allocated to each country, the regular work of the Council will be reduced to six weeks a year. The Committee believes that the UPR will be most effectively implemented if undertaken by a mechanism within the Council that provides a venue for real debate and for expert advice to be heard, while allowing the larger Council to continue with its other human rights work. The UPR should not be founded upon the reports of the states themselves, nor should it be an entirely peer review process. Rather, it should involve input from experts, NGOs, and others. The Committee is also concerned about the slow progress being made in establishing the UPR mechanism – the one year anniversary of the Council is fast approaching at which time

⁹³ Jean-Louis Roy, President, Rights & Democracy, testimony before the Committee, 23 April 2007.

⁹⁴ Neve testimony.

⁹⁵ *Ibid.*

the membership of some states is set to expire.⁹⁶ The Committee is concerned that these states will leave the Council before they can be reviewed.

In addition to these concerns, the Committee highlights the comments of Payam Akhavan, who emphasized that the Council should be careful that the UPR does not become a substitute for other monitoring mechanisms such as the Special Procedures, which, unlike the UPR, actually have the capacity to take preventative action or to act in case of emergency rather than waiting for next review. The Committee notes that the UPR has great potential, but the mechanism needs to be implemented with care.

E. SPECIAL PROCEDURES

Heike Alefson of the Office of the High Commissioner for Human Rights, told the Committee that more than the UPR, the review of Special Procedures mandates is one of most contentious and politicized issues at the Council to date.

Like the body set up to examine implementation of the UPR, on 30 June 2006, the Council established an Open-ended Intergovernmental Working Group on the Implementation of Operative Paragraph 6 of Resolution 60/251 (the General Assembly resolution underlying the establishment of the Council). This Working Group is led by three facilitators, including Tomas Husak, Permanent Representative for the Czech Republic, who is specifically mandated to conduct a review of the Special Procedures. Numerous rounds of consultations have been held, and a summary of discussions on the review of Special Procedures was prepared following the Working Group's second session in February 2007.⁹⁷ Like the UPR, while some general agreement exists, many complex elements have not yet been addressed or resolved. The areas of agreement include understandings that:

- Mandate holders must meet fundamental criteria, such as expertise, integrity, independence, objectivity, impartiality, geographic distribution, gender balance, and representation of different legal systems;
- Nominees can be proposed by governments, regional groups, international organizations, NGOs, other human rights bodies, or by individuals – if the nominees fit the criteria, they will be entered onto a roster of potential mandate holders;

⁹⁶ Membership terms for states initially elected to serve on the Council were staggered – members were granted 1, 2 or 3 year memberships. Thus, the memberships of those states granted one year terms in June 2006 are set to expire in June 2007.

⁹⁷ *Summary of Discussions on Review of Procedures*, A/HRC/4/CRP.4, 13 March 2007; Tomas Husak, *Facilitator Non-Paper on Special Procedures*, 12 March 2007.

- Mandate holders will serve for a maximum of two consecutive three year terms, and can serve again after a three year break;
- The existing system needs to be streamlined and standardized (with an emphasis on rationalization and harmonization), and must focus on protection gaps (areas where there is currently no mandate coverage) – this may mean eliminating some mandate holders;⁹⁸
- Special Procedure working methods must be predictable, transparent, and impartial;
- Mandate holders must focus more on cooperation and becoming involved in joint activities;⁹⁹
- There is a need to enhance the format, structure, content and timeliness of Special Procedure reports, ensuring that they produce credible and objective information, and provide governments with realistic and feasible recommendations;
- The cooperation of governments is essential;
- There is a need to strengthen follow-up to recommendations and ensure regular monitoring in order to overcome gaps in implementation;
- Special Procedures will be permitted to interact with the UPR, and Special Procedure reports can form part of background materials for the UPR;
- Special Procedures will be encouraged to interact with treaty bodies, NGOs, the Office of the High Commissioner for Human Rights, and other UN agencies;
- Special Procedures' interactions with the Council's complaints procedure will take into account the confidentiality of that procedure; and
- Mandate holders and governments must be held accountable.

Nevertheless, important considerations with respect to the Special Procedures are still subject to intensive debate. The contentious issues include:

- Whether mandate holders will be chosen by appointment or election, or a hybrid approach;
- Whether the number of mandate holders should be reduced;
- Whether a distinction should be made between country mandates already established by consensus or by vote;
- How cooperation with mandate holders and the need for enhanced implementation of recommendations will be evaluated;
- The extent of government cooperation needed – whether governments must provide unhindered access to and within the country;
- Whether a new code of conduct should be implemented for mandate holders;
- The extent of government involvement in the preparation of Special Procedures' reports;
- The extent of linkages between the UPR, the future complaints procedure, treaty bodies, and Special Procedures;
- The extent of Special Procedures cooperation with NGOs; and

⁹⁸ Heike Alefson notes that mandate holders themselves are also consulting as to where the protection gaps are and are expected to produce a paper in April 2007.

⁹⁹ Heike Alefson notes that mandate holders themselves have been recently making more effort to coordinate their activities, sometimes producing joint reports and communications.

- Various avenues for Special Procedure interaction with the media.

A number of states and other observers, including Canada, are deeply concerned that some factions on the Council are attempting to severely limit or even eliminate the mandates and number of Special Procedures, particularly those with a country mandate. The Committee is pleased to see that Canada has vigorously opposed such proposals. In past sessions of the Council, the Canadian delegation has emphasized that Special Procedures are crucial to strengthening the Council and human rights system, and that the Special Procedures system is one of the most important ways in which the international community can promote human rights and protest violations. The delegation has encouraged states to cooperate fully with mandate holders and has stated that:

In reviewing the special procedures, care should be paid to preserving the roles which they perform, including expert studies, reporting on issues and situations, field missions, dialogue with States, awareness raising, highlighting issues and situations, standard setting and promoting implementation, responding to communications, urgent action, and functioning as an early warning system.¹⁰⁰

However, despite Canada's efforts, the initiative to limit the number of Special Procedures is still one of live concern. Officials at the Office of the High Commissioner for Human Rights told the Committee that there is currently a fear among some nations that only Special Procedures established on consensus will be permitted to continue with their mandates, and that a proposal to set a very high threshold will make it nearly impossible to establish new Special Procedures. As noted in a paper submitted by Isabelle Duplessis,

While many countries seek to genuinely strengthen the system, viewing the reform process in these terms, others view rationalization as a way to block the development of the monitoring mechanisms inherited from the former Commission. Although they do not aim to simply abolish the thematic and country-specific procedures, some state delegations would like to place them under strict political control from now on.¹⁰¹

The Committee notes that concerns about limiting the Special Procedures have heightened since the African group sponsored a resolution calling for the Working Group reviewing Special Procedures to review a revised draft manual and make

¹⁰⁰ Government of Canada, *Preliminary Views on Review of Mandates (Canada)*, 7 September 2006.

¹⁰¹ Duplessis, *The Mission of the New United Nations Human Rights Council*.

recommendations, and to draft a code of conduct for mandate holders. As noted in Chapter B, Section B2(d), this resolution was adopted by a 30 to 15 vote, with Canada against. Since the African group circulated a preliminary draft code of conduct, the issue has become very politicized. Officials from the Office of the High Commissioner for Human Rights noted that some countries fear that implementation of such a code of conduct is simply a means of monitoring and controlling the Special Procedures, and that the code will affect the independence and credibility of mandate holders. Alex Neve told the Committee that the issue is “a worrying concern now because it is indicative of the intention some governments have of trying to find ways to undermine, erode and undercut the independence of the special procedures.”¹⁰² In an explanatory statement before the vote on the African group’s resolution at the second session, the Canadian delegation stated that

We should also not engage in any action which would seem to infringe on the independence of the special procedures... Whatever the intentions of the authors may have been this proposal comes across as an attempt to re-open by vote the consensus of the Working Group in order to exert greater control over and limit the vital role of the Special Procedures.¹⁰³

Witnesses emphasized that many states feel that an adequate code of conduct already exists in the 2002 General Assembly Regulations Governing the Status, Basic Rights and Duties of Officials, other than Secretariat Officials, and Experts on Mission, and that the proposed code will add no value to the existing framework, as Amnesty International pointed out that some countries have even countered with proposals for a code of conduct for governments being investigated by Special Procedures.

Ultimately, it remains to be seen what impact proposals to limit and manage the Special Procedures will have. The Committee agrees that the Special Procedures need to be streamlined and harmonized – the Council needs to ensure their utility and accountability. However, as noted by Heike Alefson, a careful balance needs to be struck between this call for accountability and the exercise of excessive control over the mandate holders.

¹⁰² Neve testimony.

¹⁰³ Government of Canada, *Explanation of vote before the Vote, Canada, L2.2rev1*, September/October 2006.

F. CIVIL SOCIETY

The Committee does wish to commend one apparently positive aspect of the new Human Rights Council – a “big improvement”¹⁰⁴ on the Commission on Human Rights is the involvement of civil society. Jean-Louis Roy, Sandeep Prasad of Action Canada for Population and Development, and Adèle Dion commented that civil society representatives now have a chance to speak at every session in a more integrated manner. They can participate in interactive dialogue with special rapporteurs and can raise issues in the “other issues” section of the agenda. Ms. Dion noted that NGOs are no longer “crowded to the least desirable speaking slot at the end of the agenda between 6 p.m. and midnight when the room is empty. They now have the ability to be much more credible and timely participants in the discussions.”¹⁰⁵ A number of events and roundtables running parallel to the Council sessions have also seen significant NGO involvement, as well as national human rights institution and state participation.

G. GLOBAL IMPRESSIONS OF THE HUMAN RIGHTS COUNCIL – AN EVALUATION

It is imperfect, but it is slightly better than before, and it is much better than nothing.¹⁰⁶

The overwhelming comment received by the Committee with respect to overall impressions of the first year in the life of the UN Human Rights Council is that it is still too early to tell. Nearly all witnesses expressed disappointment mixed with cautious hope about the future. Jean-Louis Roy summarized these positions succinctly, saying that the Council

is a work in progress. It will take years before we have the last formulas. We are seeing a lot of good work going on. We have read all the reports and I think we should not, at this stage, rush to pass a final judgment. It will be a work in progress. In the following years, they will pass from procedures to substance.¹⁰⁷

Ultimately, the Committee must agree that the Human Rights Council is a work in progress and that it is nowhere near finished the institution-building process – the body

¹⁰⁴ Dion testimony.

¹⁰⁵ *Ibid.*

¹⁰⁶ Christopher Kenneth Penny, Assistant Professor of International Law, Norman Paterson School of International Affairs, testimony before the Committee, 26 February 2007.

¹⁰⁷ Roy testimony.

spent its first year getting its procedures in order. The Council has been in the construction phase, laying the groundwork for a sustainable organization. Unfortunately, this overlap between institution-building, human rights protection, and reacting to human rights emergencies made the first year particularly difficult for the Council. As noted by Adèle Dion, “[i]t is extremely difficult to be engaged in building an institution while simultaneously trying to make it function as if it were a fully developed mechanism.”¹⁰⁸ The Council is in the early stages yet.

However, the Committee notes that the politics that marred the Commission on Human Rights show no sign of abating and may even be increasing. Payam Akhavan commented that good structural changes have been made, but politics are repeating from the past: “[i]t is one thing to reconstruct structures; it is yet another thing to change the culture of international diplomacy.”¹⁰⁹ The Committee has found that the Council may have to simply work with the politics at play. This impression was reinforced by an NGO in Geneva that noted that expecting the new institution to break new ground is expecting a lot. Jean-Louis Roy told the Committee that the Council “will always be politicized. We should not dream about that... [governments] will not go through that door and decide that they will not play politics as a human rights council.”¹¹⁰ He said that it is mechanisms like the UPR that will work to check such politicization.

Yet, despite the fact that there is still “a long way to go,”¹¹¹ the Committee agrees with the majority of witnesses that it is still too early to judge the Human Rights Council with any finality. Certainly, it will be important to see what the six working groups responsible for setting out the processes, rules and procedure are able to build in terms of innovative structure and non-political guidelines for the Council. As pointed out by an NGO in Geneva, the UPR and the Special Procedures will be vital to the effective functioning of the Council – they need to be “strong and effective” for positive change to occur.

The Committee echoes Eric Tistoune’s comment that there are currently too many expectations surrounding the Council – in order to properly evaluate the changes

¹⁰⁸ Dion testimony.

¹⁰⁹ Akhavan testimony.

¹¹⁰ Roy testimony.

¹¹¹ Dion testimony.

that have been implemented we need to step back to gain a broader perspective rather intently focus on the details that are not working. As stated by the High Commissioner for Human Rights, states and observers need to have realistic expectations of what the Human Rights Council can do. She pointed out that the creation of the Council was not an earth shattering change for the UN, and that there is accordingly no reason to expect all the problems of the former Commission will be solved. Certainly not immediately. What the Committee does wish to emphasize is that, contrary to the comments of some observers, particularly in the media, the Council is not yet beyond salvation. There are many fears and worries, but the Council should be recognized for the political and diplomatic human rights vehicle that it is and be provided with solutions for working within that framework.

H. THE PROPOSAL FOR A UNIFIED TREATY BODY

Before turning to the Committee's recommendations, the Committee wishes to discuss the evolution of the High Commissioner for Human Rights' proposal to create a unified treaty body. Since the High Commissioner for Human Rights first launched her proposal in 2006, her concept paper has served as the basis for extensive UN consultations on treaty body reform. In June 2006, the proposal was first considered at the Fifth Inter-Committee Meeting and 18th Meeting of Chairpersons of Human Rights Treaty Bodies, and in July, the High Commissioner held an informal brainstorming meeting on the treaty body system in Liechtenstein with members of human rights treaty bodies, state representatives, UN entities, independent national human rights institutions, and NGOs. The High Commissioner has also announced that a meeting of UN Member States will take place on this issue in 2007 at a Berlin meeting on procedures.

The Human Rights Council has been following this process closely. During the second session of the Human Rights Council members adopted Canada's revised resolution on consensus, calling for effective implementation of international human rights instruments, taking note of the unified standing treaty body proposal and encouraging the High Commissioner to undertake a study on various options for reforming the treaty body system, to seek the views of states and other stakeholders, and to report back to the Council. The High Commissioner for Human Rights told the

Committee that the fate of the treaty body system is in the Council's hands, and that it remains to be seen how the human rights body will deal with the issue.

Throughout its hearings, the Committee heard that most states, UN agencies, NGOs, and the treaty bodies themselves are interested in improving the efficiency and effectiveness of the current treaty body system, as well as the quality of their experts. However, Amnesty International, Louise Arbour, and other officials at the Office of the High Commissioner for Human Rights plainly stated that response to the High Commissioner's specific proposal has generally been cool. Member States, vulnerable groups and treaty bodies themselves have met the proposal with scepticism and concern.

One of the primary concerns expressed to the Committee is with respect to the potential for loss of expertise that could occur in a unified treaty body, as well as the inability of such a body to respond to specific concerns and rights, such as the rights of women, children, migrants, and racial minorities. Witnesses fear that such groups would be marginalized in the unified system.¹¹² Alex Neve commented that the human rights treaties were created because it was felt that the generic treaties did not effectively protect the rights of marginalized groups – doing away with the individualized reporting process would merely counter the original purpose of those conventions. He said that

sectors of society whose rights were of a particular degree of vulnerability such that focused, elevated attention was necessary. We could not count on the general treaties. The International Covenant on Civil and Political Rights and the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights dealt with all those issues. They talk about non-discrimination and gender equality. There is nothing in those conventions that does not provide the kinds of protections to women, children and racial minorities that we are talking about, but the world recognized that those generic treaties were not up to the task and were not adequately protecting those sectors of society.¹¹³

¹¹² Neve testimony; Arbour testimony; Alessio Bruni, Office of the High Commissioner for Human Rights, testimony before the Committee, 7 March 2007; Brent Parfitt, member of the Committee on the Rights of the Child, testimony before the Committee on Human Rights, 6 November 2006; UNICEF, *UNICEF Position Paper on the Proposal by the United Nations High Commissioner for Human Rights for a Unified Standing Treaty Body*, 2006, available at: www.crin.org/docs/UNICEF_Position_2006.doc; International Women's Rights Action Watch (Asia-Pacific), Submission by the International Women's Rights Action Watch (Asia-Pacific), 23 June 2006, available at: <http://www.iwraw-ap.org/news/hrc23606.htm>; NGO Group for the Committee on the Rights of the Child, *Statement to the 5th Meeting of Chairpersons of Treaty Bodies, Encouraging Withdrawal of Unified Standing Treaty Body Proposal*, 20 June 2006, available at: <http://www.crin.org/resources/infodetail.asp?id=10875>.

¹¹³ Neve testimony.

The Committee echoes the comments of Elizabeth Riddell-Dixon, who questioned why such “radical structural change”¹¹⁴ is necessary to address the problems in the current system. A number of other proposals have been put on the table in recent years. For example, some have submitted proposals that would have treaty bodies focus on better coordination and a more rigorous process for choosing members, while others propose the creation of a unified body only to handle individual complaints. Still others have discussed merging the Human Rights Committee with the Economic, Social and Cultural Rights Committee, or merging committees functionally to receive individual complaints but leaving them separate for the review of country records. The chairpersons of the treaty bodies have also accepted a revised draft of harmonized guidelines on reporting under the treaties that includes guidelines on a common core document to be submitted by countries accompanied by treaty-specific documents.

The Committee wishes to emphasize the comments of Isabelle Duplessis, as well as those that emerged from the July 2006 meeting in Liechtenstein, which highlighted the practical and legal challenges of implementing the unified treaty body proposal. Professor Duplessis pointed out that instigating such change will most likely necessitate amending the relevant Conventions themselves. She said:

I would however draw your attention to the tremendous legal challenges we are facing to amend these treaties and create a unified treaty body. I don't know how the United Nations will do this. It is going to be difficult. It could amend each convention, with all the attendant difficulties, or adopt a constitutive resolution to create a unified body and finally abolish the seven others. And I think that if the General Assembly has the clear political will, it will do this, but that remains to be seen.¹¹⁵

Speaking to the General Assembly, Liechtenstein's Permanent Representative to the UN noted that the challenges of implementing the unified body could be as large as those that face the current system. He pointed to the problem of dealing with states that have not signed some conventions or that may have entered reservations, as well as the difficulty of reaching agreement between states, which could result in two separate systems where the current treaty body system might continue to operate for those who do not accept the

¹¹⁴ Riddell-Dixon testimony.

¹¹⁵ Duplessis testimony.

new proposal.¹¹⁶ Amnesty International told the Committee that if the High Commissioner's proposal goes ahead, there remains a pressing need to tackle the underlying structural problems that thwarted the treaty body system in the first place; otherwise the international community will be left with one big body that incorporates all the problems of the former fragmented system.

Noting the comments of Paul Meyer, Canada's Permanent Representative to the UN in Geneva, the Committee found that one definite point of fear among Member States is that the final goal of the proposal for a unified treaty body may be to create an international human rights court or tribunal. Alessio Bruni of the Office of the High Commissioner for Human Rights confirmed that "fear of an international court exists, that's for sure."¹¹⁷ Although academics such as Payam Akhavan may eagerly call for the creation of such a court (while recognizing that this is a long-term objective), and even if the High Commissioner for Human Rights told the Committee that this possibility is too far in the future to seriously discuss, Member States are currently very concerned about the expansion of power that the proposed unified treaty body might entail.

Given these multiple concerns, the Committee is not convinced that the time is ripe for the creation of a unified treaty body. Streamlining is needed, but there are many other proposed solutions that could go some way towards rectifying the problems with the current treaty body system on a more immediate level. As noted by Christopher Penny of the Norman Paterson School of International Affairs, "[g]iven practical, political and substantial legal limitations on the establishment of such a body, limitations exemplified by the process that led us to the creation of the Human Rights Council itself, it would be premature to go down that road."¹¹⁸

This position in many ways reflects the position that the Canadian government has already taken with respect to this proposal. Although the Canadian delegation has consistently encouraged follow-up to the High Commissioner for Human Rights' proposal, as well as a thorough examination of the available options,¹¹⁹ Paul Meyer told

¹¹⁶ Government of Liechtenstein, *Letter dated 14 September 2006 from the Permanent Representative of Liechtenstein to the United Nations Secretary-General*, 18 September 2006.

¹¹⁷ Bruni testimony.

¹¹⁸ Penny testimony.

¹¹⁹ During the Human Rights Council's first session, Canada expressed appreciation and support for the efforts of the High Commissioner towards reforming the UN human rights treaty body system, including

the Committee that he does not believe that the proposal is ready for endorsement. He emphasized that treaty body reform is a longer term project that cannot be tackled at the same time as Human Rights Council reform. This position was effectively echoed by Alessio Bruni of the Office of the High Commissioner for Human Rights, who noted that there were too many reforms occurring at the UN at once, resulting in a broad reluctance to deal with this proposal unified treaty body seriously at the moment.

As a final note, the Committee highlights the concerns of some witnesses with respect to the proposed expansion of the Office of the High Commissioner into regional offices around the world. Witnesses commented that such a move is not in step with many of the other consolidation and streamlining initiatives being undertaken as part of the UN reform process. In its follow up to this report, the Committee will be interested to hear more about the Office of the High Commissioner's plans in this regard, including information about the goals, mandate, and budget for such regional offices.

unified standing treaty body proposal. The delegation stated that the proposal deserved consideration by states; encouraged treaty bodies to contribute to reform process; expressed appreciation for efforts taken to harmonize reporting guidelines and the expanded core document; and encouraged additional efforts to reduce overlap and duplication (Government of Canada, *Interactive Dialogue with the High Commissioner with the High Commissioner for Human Rights, Mme Louise Arbour, on her Report: Oral Statement by Canada*, 23 June 2006). Canada, Australia and New Zealand also issued joint statement at Third Committee of General Assembly indicating that they were strong supporters of renewing and reforming the treaty body system and welcoming the High Commissioner's "innovative approach to exploring reform options including her efforts to explore the possibility of a unified standing treaty body proposal" by working with states and civil society (Government of Australia, *Statement by the Hon. Duncan Kerr SC. MP, Parliamentary Delegate to the Australian Delegation to the UN on Behalf of Australia, Canada and New Zealand*, 17 October 2006).

CHAPTER 4 – RECOMMENDATIONS FOR THE GOVERNMENT OF CANADA

A. RECOMMENDATIONS

The Committee has been struck by a number of important issues during this preliminary study of the Human Rights Council and came to a number of conclusions as to how the Canadian government can most effectively bring its influence to bear in the maintenance of a viable and sustainable Council into the future.

1. Implementing the Council's Rules, Mechanisms and Procedures

The Committee's first recommendation is that the Canadian delegation bring focus to bear on the development and implementation of the Council's procedures, mechanisms, and rules. As noted by Alex Neve, "the council is dealing with these mundane but terribly important procedural issues that will lay the foundation for what the council will ultimately become."¹²⁰ Establishing this groundwork is a vitally important task, if not a particularly exciting sound bite for the media. At the first session of the Council in June, the Canadian delegation stated that

we place considerable importance on carefully developing the essential groundwork of the Human Rights Council, including its rules of procedure, agenda and working methods as a foundation to guide our work before moving on to a discussion on substantive issues.¹²¹

The Committee emphasizes that the government of Canada should continue to focus its efforts on the work of the six working groups that are currently in negotiations to establish the entire framework for the future Council. Echoing the words of an NGO in Geneva, "if the basics are right then the mechanism can grow."

The Council's two working groups on implementation of the UPR and Special Procedures are a crucial part of this institution-building process. These two mechanisms are new and vital tools that will play an important role in ensuring the protection of human rights in the UN system. The Committee encourages the Canadian government to work towards ensuring that these mechanisms become powerful, credible and effective features of the Human Rights Council. The

¹²⁰ Neve testimony.

¹²¹ Government of Canada, *Statement in Explanation of Position upon adoption of the Resolution on The Intergovernmental Working Group on the Right to Development (Canada)*, 30 June 2006.

Council's success depends on the strength of these mechanisms. In specific reference to the UPR, Jean-Louis Roy commented that "if the Universal Periodic Review is a farce of some sort, a two-page business with no content, it will be quite a blow for the human rights doctrine and politics that have been developed in the world in the last 60 years."¹²²

In order to ensure the strength and credibility of these mechanisms once they are fully operational, the UPR and Special Procedures need to place particular emphasis on follow-up and implementation of recommendations. As noted by Adèle Dion,

We have this great body of international human rights law, but we are not doing so well at actually implementing it so that it makes a difference to people on the ground. Through the creation of this new council, we are trying to ensure that there is a stronger, sharper focus on implementation.¹²³

Effective follow-up and implementation are the only way to ensure that the UPR and Special Procedures mature into the viable human rights protection mechanisms that they have the potential to become.

RECOMMENDATION 1

The Committee recommends that the Government of Canada focus its attention upon, and direct its resources towards, working intensively with the six working groups currently in negotiations to establish the rules, mechanisms, and procedure of the UN Human Rights Council.

In terms of the Special Procedures, the Government of Canada should emphasize the need for:

- **The independence and expertise of mandate holders to be maintained;**
- **Timely and adequate state cooperation with mandate holders, including assured and open;**
- **Strengthening of the urgent appeals tool by which Special Procedures can communicate with governments on behalf of individual victims of human rights violations; and**
- **Protection gaps to be addressed to ensure that all human rights issues are covered within the Special Procedures system.**

In terms of the Universal Periodic Review, the Government of Canada should emphasize the need for:

- **The UPR to be held as frequently as possible;**
- **The review to be undertaken by a mechanism within the Council so that the full Council's already limited time is not taken up by this process; and**

¹²² Roy testimony.

¹²³ Dion testimony.

- **The UPR to be part of a comprehensive and continuous process, accompanied by advance preparation, interactive dialogue, meaningful outcomes, and careful attention to follow-up and implementation. This process needs to be transparent (with respect to the information used in the review, dialogue, and the outcome and follow-up), and should be backed by strong human rights expertise to focus the review on essential human rights issues in any given country.**

RECOMMENDATION 2

The Committee recommends that, during the working group negotiations, the Government of Canada vigorously press for effective follow-up and implementation of Human Rights Council, Universal Periodic Review, and Special Procedures recommendations.

RECOMMENDATION 3

The Committee recommends that the Government of Canada press the Human Rights Council to establish an accountability mechanism to ensure that fact-finding missions created by the Council receive full support from Council members, both in terms of fulfillment of mission mandates and in terms of follow-up to mission recommendations.

2. Unified Human Rights Treaty Body

The Committee is not convinced that the time is ripe for the creation of a unified human rights treaty body. Streamlining is definitely needed, but there are many other proposed solutions that could go some way towards rectifying the problems with the current treaty body system on a more immediate level.

RECOMMENDATION 4

The Committee recommends that the Government of Canada remain active in negotiations to improve the efficiency and effectiveness the human rights treaty body system, without supporting the proposal for a unified treaty body system at this time.

3. Canadian Foreign Policy

The Committee emphasizes that the Canadian government needs to work to enhance credibility and leadership in its role as a member of the Human Rights Council. By doing so, Canada can ensure the effective evolution of its position as member of the Council and better seek to mitigate the politics that are currently overwhelming its proper function. Although Canada is already a very active member on the Council, the

government needs to re-examine its role and more effectively assert the influence that it can have in terms of shaping the politics and direction of the Council. NGOs in Geneva told the Committee that human rights defenders around the world need Canada *now*, and emphasized that “the disappointments are not a reason to step away. They are a reason to intensify Canada’s engagement.” Some felt that “Canada is selling itself short on the influence it can have on the Human Rights Council.”

Adèle Dion agreed that Canada needs to be more “outspoken and dynamic”¹²⁴ than it has been in the past. It needs to take the reins now to attempt to ensure that bloc politics do not destroy the Council. Paul Heinbecker put this idea boldly:

I believe we need to call them as we see them. We should stand for human rights. When we see situations that we disapprove of, we should say so. When we see situations that we approve of, we should say that as well; we should not shrink from that. We should ask ourselves now if we are actually doing that.... My advice is that there is a system of international law, and we should not shrink from defending that system. We are the ones who helped build it, after all.¹²⁵

Yet, doing so does not necessarily mean that Canada should become a strident voice for one perspective. The Committee strongly believes that Canada can play an important bridge-building role that may ease the bloc politics on the Council and facilitate the effective functioning of the Council into the future. Isabelle Duplessis noted that

“As a middle power Canada must not stay with the bloc of European countries, but must utilize horizontal affiliations with NGOs and small countries ...

I think a middle power on the international stage must use the law and find ways to go beyond it. To my mind, the law is a tool that can serve to neutralize a debate ...

[middle powers are being encouraged] to use horizontal human rights logic to reach countries that are responsive to human rights logic and to create alliances on more specific topics.¹²⁶

It is important for Canada to form cross-regional alliances with moderate Asian, African, Middle Eastern, and Latin American states. Jean-Louis Roy also encouraged Canada to use its play within regional bodies to benefit the Council:

¹²⁴ Dion testimony.

¹²⁵ Heinbecker testimony.

¹²⁶ Duplessis testimony.

Canada has an excellent position and Canada's policy must reflect this. Through regional blocs such as the Francophonie, the Commonwealth and the OAS, Canada has a duty to create alliances that break these regional blocs which, if they were to persist, would greatly politicize the Council.¹²⁷

Without doing so Canada may continue to be marginalized and outvoted. Only through cooperation will Canada get Council approval for its initiatives, given the current dynamics at play. Alex Neve reinforced the need for Canada to act as a bridge-builder, stating that "Canada is perhaps one [of] the countries better situated than most to be able to work across geographical divides, to reach out to moderates in other groupings and to build coalitions that can counter some of these worrying trends."¹²⁸

RECOMMENDATION 5

The Committee recommends that the Government of Canada work to enhance its effectiveness and leadership on the UN Human Rights Council by increasing its role as a bridge-builder, and moving beyond its traditional allies to foster alliances with countries around the world.

4. A Canadian Ambassador for Human Rights

In order to achieve this goal, the Committee recommends that the Canadian government put into place a Canadian ambassador for human rights. The Committee believes that this is the next step to be taken if Canada wishes to become a human rights leader at the Council. Unlike the Commission on Human Rights, the new Council has produced a continuous set of demands and challenges that last all year long – demands of a different quantity and quality than those that emerged from the six focused weeks of work under the former Commission. To deal with this new situation and to retain a leadership role, the Committee believes that additional resources are needed to ensure that Canada can be active at all times and at all levels within the Council. Such an ambassador could ensure that Canada has the capacity to undertake elevated diplomatic initiatives and fully evolve into its bridge-builder role on the Council.

The ambassador could essentially play the role of focal point within the Canadian government to concentrate on human rights as part of Canadian foreign policy. The

¹²⁷ Roy testimony.

¹²⁸ Neve testimony.

ambassador would be based in Canada with a permanent staff and work in coordination with several relevant federal departments, particularly the Department of Foreign Affairs and International Trade. The ambassador would travel as necessary to negotiate with other members of the Council and would represent the Canadian voice permanently on the Council itself. Models for a successful ambassador for human rights are already present in France, Spain, the Netherlands, and Sweden. Ultimately, a Canadian human rights ambassador would significantly enhance Canada's role and capacity at the Council, raise the profile and standing of human rights as a foreign policy issue in Canada, and re-focus Canada on the necessity of implementing its international human rights obligations in domestic law.

RECOMMENDATION 6

The Committee recommends that the Government of Canada put into place a Canadian ambassador for human rights, based in Canada, to work in coordination with relevant federal departments. The ambassador should be Canada's permanent representative on the Human Rights Council and participate as necessary in other international negotiations on human rights issues.

B. CONCLUSIONS

Ultimately, the Committee wishes to issue a reminder that the Canadian government has an important role to play as member of the Human Rights Council, particularly during these political and contentious times. There are ways to ensure that politics do not run away with the Council – it is too early to tell how the Council is working, and certainly not too late to fix what has already gone wrong. As noted by Payam Akhavan, “[n]ow is the time to strike. Now is the time to exploit the opportunity to create effective mechanisms because, once they become crystallized, it becomes exceedingly difficult to bring about further reform.”¹²⁹ By taking the Committee's recommendations seriously and learning to work with the politics at play rather than throwing up our hands in dismay, Canada can have a serious influence on the evolution of human rights protection through the Council. The international community has an opportunity to make the Human Rights Council work. In order to help this happen

¹²⁹ Akhavan testimony.

Canada must take the initiative to remind the international community of the Council's fundamental purpose and goals – the protection of international human rights.

Yet, true to the Committee's previous studies and reports, it must also be noted that Canada also has a strong responsibility to implement its own human rights obligations at home in order to maintain its role on the Council. So much of Canada's international reputation is based on its strong human rights record. Canada will come up for review by the UPR during its term of membership and if it wishes to hold on to its membership, it must be seen to be upholding the human rights pledges that it has made. As the Committee has highlighted in the past, Canada has serious implementation gaps when it comes to domestic implementation of its many of its international human rights obligations. Strict compliance with UN treaty body recommendations is often lacking. Alex Neve emphasized that these recommendations tend to "disappear into a black hole, only to emerge largely unimplemented for the next round of review."¹³⁰ In order to encourage respect for the Human Rights Council and the Universal Periodic Review process, Canada must prove that it is able to live up to its reputation by implementing and complying with such recommendations. The Committee will continue to monitor Canadian actions domestically and on the Council to ensure that Canada can continue to make a difference in the human rights field. Ultimately, Canada's credibility in international human rights institutions will depend on its commitment to, and implementation of, human rights obligations at home.

¹³⁰ Neve testimony.



General Assembly

Distr.: General
3 April 2006

Sixtieth session

Agenda items 46 and 120

Resolution adopted by the General Assembly

[without reference to a Main Committee (A/60/L.48)]

60/251. Human Rights Council

The General Assembly,

Reaffirming the purposes and principles contained in the Charter of the United Nations, including developing friendly relations among nations based on respect for the principle of equal rights and self-determination of peoples, and achieving international cooperation in solving international problems of an economic, social, cultural or humanitarian character and in promoting and encouraging respect for human rights and fundamental freedoms for all,

Reaffirming also the Universal Declaration of Human Rights¹ and the Vienna Declaration and Programme of Action,² and recalling the International Covenant on Civil and Political Rights,³ the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights³ and other human rights instruments,

Reaffirming further that all human rights are universal, indivisible, interrelated, interdependent and mutually reinforcing, and that all human rights must be treated in a fair and equal manner, on the same footing and with the same emphasis,

Reaffirming that, while the significance of national and regional particularities and various historical, cultural and religious backgrounds must be borne in mind, all States, regardless of their political, economic and cultural systems, have the duty to promote and protect all human rights and fundamental freedoms,

Emphasizing the responsibilities of all States, in conformity with the Charter, to respect human rights and fundamental freedoms for all, without distinction of any kind as to race, colour, sex, language or religion, political or other opinion, national or social origin, property, birth or other status,

Acknowledging that peace and security, development and human rights are the pillars of the United Nations system and the foundations for collective security and well-being, and recognizing that development, peace and security and human rights are interlinked and mutually reinforcing,

¹ Resolution 217 A (III).

² A/CONF.157/24 (Part I), chap. III.

³ See resolution 2200 A (XXI), annex.

Affirming the need for all States to continue international efforts to enhance dialogue and broaden understanding among civilizations, cultures and religions, and emphasizing that States, regional organizations, non-governmental organizations, religious bodies and the media have an important role to play in promoting tolerance, respect for and freedom of religion and belief,

Recognizing the work undertaken by the Commission on Human Rights and the need to preserve and build on its achievements and to redress its shortcomings,

Recognizing also the importance of ensuring universality, objectivity and non-selectivity in the consideration of human rights issues, and the elimination of double standards and politicization,

Recognizing further that the promotion and protection of human rights should be based on the principles of cooperation and genuine dialogue and aimed at strengthening the capacity of Member States to comply with their human rights obligations for the benefit of all human beings,

Acknowledging that non-governmental organizations play an important role at the national, regional and international levels, in the promotion and protection of human rights,

Reaffirming the commitment to strengthen the United Nations human rights machinery, with the aim of ensuring effective enjoyment by all of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development, and to that end, the resolve to create a Human Rights Council,

1. *Decides* to establish the Human Rights Council, based in Geneva, in replacement of the Commission on Human Rights, as a subsidiary organ of the General Assembly; the Assembly shall review the status of the Council within five years;

2. *Decides* that the Council shall be responsible for promoting universal respect for the protection of all human rights and fundamental freedoms for all, without distinction of any kind and in a fair and equal manner;

3. *Decides also* that the Council should address situations of violations of human rights, including gross and systematic violations, and make recommendations thereon. It should also promote the effective coordination and the mainstreaming of human rights within the United Nations system;

4. *Decides further* that the work of the Council shall be guided by the principles of universality, impartiality, objectivity and non-selectivity, constructive international dialogue and cooperation, with a view to enhancing the promotion and protection of all human rights, civil, political, economic, social and cultural rights, including the right to development;

5. *Decides* that the Council shall, inter alia:

(a) Promote human rights education and learning as well as advisory services, technical assistance and capacity-building, to be provided in consultation with and with the consent of Member States concerned;

(b) Serve as a forum for dialogue on thematic issues on all human rights;

(c) Make recommendations to the General Assembly for the further development of international law in the field of human rights;

(d) Promote the full implementation of human rights obligations undertaken by States and follow-up to the goals and commitments related to the promotion and

protection of human rights emanating from United Nations conferences and summits;

(e) Undertake a universal periodic review, based on objective and reliable information, of the fulfilment by each State of its human rights obligations and commitments in a manner which ensures universality of coverage and equal treatment with respect to all States; the review shall be a cooperative mechanism, based on an interactive dialogue, with the full involvement of the country concerned and with consideration given to its capacity-building needs; such a mechanism shall complement and not duplicate the work of treaty bodies; the Council shall develop the modalities and necessary time allocation for the universal periodic review mechanism within one year after the holding of its first session;

(f) Contribute, through dialogue and cooperation, towards the prevention of human rights violations and respond promptly to human rights emergencies;

(g) Assume the role and responsibilities of the Commission on Human Rights relating to the work of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights, as decided by the General Assembly in its resolution 48/141 of 20 December 1993;

(h) Work in close cooperation in the field of human rights with Governments, regional organizations, national human rights institutions and civil society;

(i) Make recommendations with regard to the promotion and protection of human rights;

(j) Submit an annual report to the General Assembly;

6. *Decides also* that the Council shall assume, review and, where necessary, improve and rationalize all mandates, mechanisms, functions and responsibilities of the Commission on Human Rights in order to maintain a system of special procedures, expert advice and a complaint procedure; the Council shall complete this review within one year after the holding of its first session;

7. *Decides further* that the Council shall consist of forty-seven Member States, which shall be elected directly and individually by secret ballot by the majority of the members of the General Assembly; the membership shall be based on equitable geographical distribution, and seats shall be distributed as follows among regional groups: Group of African States, thirteen; Group of Asian States, thirteen; Group of Eastern European States, six; Group of Latin American and Caribbean States, eight; and Group of Western European and other States, seven; the members of the Council shall serve for a period of three years and shall not be eligible for immediate re-election after two consecutive terms;

8. *Decides* that the membership in the Council shall be open to all States Members of the United Nations; when electing members of the Council, Member States shall take into account the contribution of candidates to the promotion and protection of human rights and their voluntary pledges and commitments made thereto; the General Assembly, by a two-thirds majority of the members present and voting, may suspend the rights of membership in the Council of a member of the Council that commits gross and systematic violations of human rights;

9. *Decides also* that members elected to the Council shall uphold the highest standards in the promotion and protection of human rights, shall fully cooperate with the Council and be reviewed under the universal periodic review mechanism during their term of membership;

10. *Decides further* that the Council shall meet regularly throughout the year and schedule no fewer than three sessions per year, including a main session, for a total duration of no less than ten weeks, and shall be able to hold special sessions, when needed, at the request of a member of the Council with the support of one third of the membership of the Council;

11. *Decides* that the Council shall apply the rules of procedure established for committees of the General Assembly, as applicable, unless subsequently otherwise decided by the Assembly or the Council, and also decides that the participation of and consultation with observers, including States that are not members of the Council, the specialized agencies, other intergovernmental organizations and national human rights institutions, as well as non-governmental organizations, shall be based on arrangements, including Economic and Social Council resolution 1996/31 of 25 July 1996 and practices observed by the Commission on Human Rights, while ensuring the most effective contribution of these entities;

12. *Decides also* that the methods of work of the Council shall be transparent, fair and impartial and shall enable genuine dialogue, be results-oriented, allow for subsequent follow-up discussions to recommendations and their implementation and also allow for substantive interaction with special procedures and mechanisms;

13. *Recommends* that the Economic and Social Council request the Commission on Human Rights to conclude its work at its sixty-second session, and that it abolish the Commission on 16 June 2006;

14. *Decides* to elect the new members of the Council; the terms of membership shall be staggered, and such decision shall be taken for the first election by the drawing of lots, taking into consideration equitable geographical distribution;

15. *Decides also* that elections of the first members of the Council shall take place on 9 May 2006, and that the first meeting of the Council shall be convened on 19 June 2006;

16. *Decides further* that the Council shall review its work and functioning five years after its establishment and report to the General Assembly.

*72nd plenary meeting
15 March 2006*

Appendix B - UNITED NATIONS



**International
Human Rights
Instruments**

Distr.
GENERAL

HRI/MC/2006/2
22 March 2006

Original: ENGLISH

Fifth Inter-Committee Meeting of the human rights bodies
Geneva, 19-21 June 2006

Eighteenth meeting of chairpersons of the human rights treaty bodies
Geneva, 22-23 June 2006
Item 6 of the provisional agenda

**CONCEPT PAPER ON THE HIGH COMMISSIONER'S PROPOSAL
FOR A UNIFIED STANDING TREATY BODY**

Report by the Secretariat

GE.06-41075

CONTENTS

	<u>Paragraphs</u>	<u>Page</u>
Introduction	1	3
I. OBJECTIVES OF REFORM.....	3	3
II. OBJECTIVES AND ACHIEVEMENTS OF THE SYSTEM AND CURRENT CHALLENGES	8	5
A. Objectives of the monitoring procedures	8	5
B. Achievements	11	6
C. Challenges facing the system	15	6
III. WAYS IN WHICH THE ESTABLISHMENT OF A UNIFIED STANDING TREATY BODY WILL ADDRESS CURRENT CHALLENGES	27	10
IV. IMPLEMENTING MEASURES: A UNIFIED STANDING TREATY BODY	37	13
A. Forms/Modalities of operation	38	13
B. Functions	46	15
V. ISSUES TO BE CONSIDERED IN THE CREATION OF A UNIFIED STANDING TREATY BODY	59	17
A. Specificity	59	17
B. Different ratification patterns	60	17
C. Membership	61	18
D. Legal issues	64	18
Annexes		
Annex 1: Facts and figures about reporting		19
Annex 2: Reporting status per State party as of 16 February 2006		20
Annex 3: Average time from submission to consideration of State party reports by the treaty bodies in 2005		27
Annex 4: Statistics relating to individual complaint procedures of ICCPR, CAT and CERD		28
Annex 5: Resource implications of the human rights treaty bodies		30

Introduction

1. In her Plan of Action, the High Commissioner for Human Rights indicated that she will develop proposals for a unified standing treaty body and invite States parties to the seven human rights treaties to an intergovernmental meeting in 2006 to consider options.¹ This concept paper elaborates on her proposal and provides a basis on which options for reform can be explored. Further background papers will be prepared on specific issues relevant to the establishment of a unified standing treaty body, such as legal considerations, membership and resource requirements. While discussions with stakeholders on the High Commissioner's proposal proceed, efforts to strengthen the human rights treaty reporting system initiated pursuant to the Secretary-General's 2002 reform proposals will continue.² Other ideas aimed at strengthening the system, and ensure that it has the best possible impact, will also be explored.

2. The concept paper is divided into five parts. First, it presents the objectives of the High Commissioner's proposal and the principles that guide it. Second, it analyzes the current system, its objectives and achievements, as well as the challenges it faces. Third, it identifies how the establishment of a unified standing treaty body would meet those challenges, and ensure a strengthened and more effective monitoring system. Fourth, it puts forward ideas on the possible forms, modalities of operation and functions of a unified standing treaty body. Finally, it raises some issues to be considered with respect to the establishment of such a body. Several annexes are attached to the paper, which provide facts and figures about reporting to human rights treaty bodies; the reporting status per State party to the various human rights treaties as at 16 February 2006; information on the average time between submission to consideration of States parties' reports; statistics relating to the individual complaints procedures; and the current resource requirements of the human rights treaty bodies.

I. OBJECTIVES OF REFORM AND GUIDING PRINCIPLES

3. The human rights treaty system is based on the seven core United Nations human rights treaties, which set legal standards for the promotion and protection of human rights and create legal obligations for States parties to implement human rights at the national level.³ The treaties also provide the normative framework for United Nations efforts to support the implementation of human rights norms at the national level. Compliance with these standards by States parties is monitored by seven treaty bodies through several procedures. All treaty bodies consider reports; five have the competence to consider individual petitions subject to admissibility criteria being met; four are entitled to consider State-to-State complaints; and two have competence to inquire into allegations of grave or systematic violations. These procedures are designed to assess objectively the situation in States parties and encourage them to implement their international legal obligations. They also provide a means through which the United Nations can support States in this endeavour.

¹ A/59/2005/Add.3, para. 147.

² In discussions with the High Commissioner for Human Rights and at her invitation, treaty bodies have provided initial views on her proposal; see CERD/C/SR.1723, CERD/C/SR.1726, CCPR/C/SR.2296, E/C.12/2005/SR.47 and CMW/C/SR.23.

³ Seven core human rights treaties set legal standards for States parties for the promotion and protection of human rights: the International Covenant on Economic, Social and Cultural Rights (ICESCR); the International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR); the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (ICERD); the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW); the Convention against Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment (CAT); the Convention on the Rights of the Child (CRC); and the International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families (CMW).

4. The principal objective of the human rights treaty body system is to ensure human rights protection at the national level through the implementation of the human rights obligations contained in the treaties. Accordingly, the effectiveness of the treaty system must be assessed by the extent of national implementation of the recommendations resulting from constructive dialogue under reporting procedures, decisions under the four individual complaints procedures currently in operation and the outcome of inquiries. It must also be assessed by how successful the system has been in providing States with authoritative guidance on the meaning of treaty provisions, preventing human rights violations, and ensuring prompt and effective action in cases where such violations occur. The system's effectiveness should also be assessed by how far the output of these procedures has been integrated into all national, regional and international efforts to protect human rights.

5. Ways to enhance the system so that it can meet these objectives most effectively have been discussed since the establishment of the first treaty body, the Committee on the Elimination of Racial Discrimination, in 1970, in particular in the context of the Meeting of Chairpersons of human rights treaty bodies, which first met in 1984 and has met annually since 1994. An independent expert appointed by the Secretary-General to carry out a study on enhancing the long-term effectiveness of the United Nations human rights treaty system during the 1980s, suggested, *inter alia*, the creation of a single monitoring body for all treaties.⁴ The Secretary-General's second reform report in 2002 provided new impetus for discussions by calling on the international human rights treaty bodies to "craft a more coordinated approach to their activities and standardize their varied reporting requirements" and suggested that "each State should be allowed to produce a single report summarizing its adherence to the full range of international human rights treaties to which it is a party" (A/57/387, para. 54). In his report "In larger freedom" (A/59/2005), the Secretary-General re-emphasized the need to streamline and strengthen the treaty body system, and called for implementation of harmonized guidelines on reporting to all treaty bodies, so that the treaty bodies can operate as a unified system. In her Plan of Action (A/59/2005/Add.3), the High Commissioner reiterated this call, emphasizing that the objective of the system must be to ensure the greatest level of protection for all rights-holders, and proposed the creation of a unified standing treaty body in order to provide a strengthened and more effective monitoring system to enhance the impact of the human rights treaty system, particularly at the national level.

6. The overarching objective of the High Commissioner's proposal is twofold. First, it aims to secure comprehensive and holistic implementation by States parties of the substantive legal obligations in the treaties which they have assumed voluntarily. Second, it seeks to strengthen the level of protection provided to rights-holders at the national level through ensuring scrutiny of implementation by an authoritative, visible and effective system, which is easily accessible to rights-holders.

7. The High Commissioner's proposal is underpinned by several principles. These are that the human rights treaty system has a key role to play in the promotion and protection of human rights at national and international levels. The achievements of the current system should be built on, in order to provide a stronger framework for implementation and monitoring of existing treaty obligations, and those which may be elaborated by future international human rights treaties, such as with respect to disappearances and disability. The specificities of each treaty must be preserved and their focus on specific rights, such as freedom from torture or

⁴ The independent expert, Philip Alston, prepared three reports on enhancing the long-term effectiveness of the United Nations human rights treaty system. The first (A/44/668) was submitted to the General Assembly in 1989, an interim report (A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1) was prepared for the World Conference on Human Rights in 1993 and a final updated report (E/CN.4/1997/74) was transmitted to the Commission on Human Rights at its fifty-third session in 1997. The views of States, UN agencies, the Secretary-General and other interested parties were solicited with regard to the final report and submitted to the Commission on Human Rights in 1998 and 2000 (E/CN.4/1998/85 and E/CN.4/2000/98).

racial discrimination, and the rights of particular rights-holders, such as children, women, and migrant workers and migrant workers, should not be diminished. At the same time, the interdependent and indivisible nature of the obligations set out in the treaties must be highlighted. Implementation of existing obligations of States parties, must be strengthened, but substantive obligations of States parties should not be affected or renegotiated.

II. OBJECTIVES AND ACHIEVEMENTS OF THE SYSTEM AND CURRENT CHALLENGES

A. Objectives of the monitoring procedures

8. Current treaty monitoring mechanisms aim to achieve several objectives.⁵ The process of reporting provides an opportunity for an individual State party to conduct a comprehensive review of the measures it has taken to bring its national law and policy into line with the provisions of the treaties to which it is a party. The preparation of reports provides a platform for national dialogue on human rights amongst the various stakeholders in a State party. The report itself provides the Government and others, including civil society, with a baseline for the elaboration of clearly stated and targeted policies, which include priorities consistent with the provisions of the treaties. The process of reporting also encourages and facilitates public scrutiny at the national level of Government approaches to implementation and stimulates constructive discussion with civil society of ways to advance the enjoyment by all of the rights laid down in the various conventions. Consideration of the reports by the Committees, through constructive dialogue with States parties, allows individual States and States as a whole to exchange experience on the problems faced in implementation of the instruments, and good practices that facilitate enhanced implementation. It also allows for international scrutiny, which underlines States' responsibility and accountability for human rights protection.

9. The complaints procedures provide an opportunity for treaty bodies with the competence to receive complaints to identify steps that States should take to comply with their international legal obligations in the context of concrete individual situations. The procedures offer individual relief to victims of human rights violations and should stimulate general legal, policy and programme change. Inquiry procedures enable Committees to address the structural causes of systematic violations and make recommendations relating to a broad range of issues.

10. The degree to which the treaty body procedures achieve these objectives depends on several factors, which will be relevant for any monitoring system. Where reporting is concerned, this includes the willingness and capacity of States to report regularly, use the process as an opportunity for a frank and comprehensive assessment of implementation of international obligations, and engage in a dialogue with national stakeholders before and after the consideration of reports by the Committee. It also depends on the awareness and knowledge of national constituencies and their interest in participating in the process and using it to assess progress in implementation and raise issues, including obstacles to implementation, at the national and international levels. In addition, it depends on the lapse of time between submission and consideration of a report, the quality and fairness of the dialogue, concluding observations and recommendations and any follow-up action that may occur. With regard to individual complaints, awareness at the national level of the possibility of complaint among rights-holders, the efficiency of the procedures at the international level and the quality of the outcomes are key, as is the willingness of States parties to implement views and make necessary legislative and policy changes to comply with their obligations. Similarly, the effectiveness of the inquiry procedure depends on national awareness of the procedure, the quality of the process and its outcome.

⁵ The Committee on Economic, Social and Cultural Rights specified seven objectives of the reporting process in its first general comment, adopted during its third session in 1989; see HRI/GEN/1/Rev.7.

B. Achievements

11. The various procedures and outputs of the treaty bodies have become increasingly sophisticated, developed and strengthened over time. The treaty body system has made a significant contribution to the promotion and protection of human rights, with treaty bodies providing authoritative guidance on the meaning of international human rights standards, the application of treaties and the steps States parties should take to ensure full implementation of human rights and their enjoyment by all.

12. The reporting process has played a role in stimulating the creation of constituencies at the national level to promote implementation of human rights. It has also provided direct input into the development of new laws, policies and programmes. The process has afforded a platform for national dialogue on human rights among the various stakeholders, and an opportunity for public scrutiny of Government policies. The outcome of the process, the concluding observations or recommendations of the Committees, has also offered guidance on implementation to Governments and has often constituted a framework for joint action by States, United Nations entities, civil society and others.

13. Despite the fact that treaty bodies' decisions in this context are not legally binding, individual complaints procedures have often resulted in individual relief for victims. Through the decisions in individual cases, the Committees have also developed a body of jurisprudence on the interpretation and application of human rights treaties, which is referred to more frequently by national and regional courts and tribunals.⁶

14. National human rights institutions (NHRIs), NGOs and other parts of civil society, regional bodies and United Nations agencies have also benefited from the treaty monitoring process. For example, the United Nations Children's Fund (UNICEF), which facilitates State and national stakeholder engagement in the reporting process relating to the Convention on the Rights of the Child, uses the output of the Committee of the Rights of the Child as a programming tool, and approaches the reporting exercise as dynamic occasion for assessment and dialogue with States, United Nations entities and NGOs which results in a framework for State accountability for implementation of their treaty obligations. Other parts of the United Nations system, including the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), the United Nations Development Programme (UNDP), the United Nations Development Fund for Women (UNIFEM) and the World Health Organization (WHO), also participate in the reporting process, and, to a greater or lesser extent, seek to integrate its output into their programming. They also provide expertise and support to the Committees as they elaborate General Comments in order to obtain guidance on standards for their programming and protection activities.

C. Challenges facing the system

15. Despite these achievements, the system faces serious challenges. Some of these are linked to its success, and result from the growth in human rights instruments and the steadily increasing number of States formally assuming international legal obligations. The number of human rights treaty bodies has increased from one Committee to seven since 1970, and there are currently 115 treaty body experts. The establishment of the Subcommittee on Prevention after the entry into force of the Optional Protocol to the Convention against Torture, and the creation of new bodies to monitor the proposed instruments on enforced disappearance and disability

⁶ Committee on International Human Rights Law and Practice of the International Law Association, *Final report on the impact of findings of the United Nations human rights treaty bodies* (2004). See also the discussion in the *Interim report on the impact of the work of the United Nations human rights treaty bodies on national courts and tribunals* (2002).

will add new treaty bodies and experts to the current system. The Optional Protocol to the Convention against Torture will also introduce new monitoring functions to the system.⁷

Table 1: Composition of the treaty bodies

	<i>Original</i>	<i>Increased</i>	<i>No. of States parties for increase</i>
CERD:	18 members	-	-
HRC:	18 members	-	-
CESCR:	18 members	-	-
CEDAW:	18 members	23 members	35 States parties
CAT:	10 members	-	-
CRC:	10 members	18 members*	-
CMW:	10 members	14 members	41 States parties
SCP-OPCAT: [†]	10 members	25 members	50 States parties

Members are elected for four-year terms. Elections for half of the members are held every two years.

* Amendment to art. 43.2 of the Convention, approved by General Assembly resolution 50/155 of 21 December 1995, which entered into force on 18 November 2002 upon acceptance by two thirds of States parties.

[†] Subcommittee on Prevention, Optional Protocol to the Convention against Torture.

16. The system also faces challenges because many States accept the human rights treaty system on a formal level, but do not engage with it, or do so in a superficial way, either as a result of lack of capacity or lack of political will. Some States fail to submit reports required by the treaties, and most submit them after considerable delay. Many States, including those with significant technical capacity and high commitment, find that meeting complex and overlapping reporting obligations is challenging, bearing in mind other reporting requirements they may have. Figures from February 2006 indicate that 70 per cent of the total number of State party reports due have been submitted, a percentage which has been achieved as a result of the submission of consolidated reports.⁸ Of the initial reports that are due, 30 per cent have not been submitted.⁹ As of February 2006, only eight of the 194 States that are party to one or more of the seven treaties are up to date with their reports, with the remaining 186 States owing 1,442 reports to the treaty bodies. The Committees have little real power to enforce States to comply with the procedures, but at the same time, with their current working methods, they could not accommodate full compliance by States parties with reporting obligations. The achievement of the High Commissioner's goal of universal ratification and full acceptance of complaints and inquiry procedures, combined with full compliance by States parties with reporting procedures, would exacerbate these challenges.

⁷ The Optional Protocol to the Convention against Torture (OPCAT), which is yet to enter into force, creates a ten-member Subcommittee on Prevention (SCP), to undertake visits to places of detention in States parties. The draft International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance adopted by a working group of the Commission on Human Rights in September 2005 (E/CN.4/2005/WG.22/WP.1/Rev.4) envisages the creation of a 10-member treaty body to monitor implementation. The Ad Hoc Committee of the General Assembly on a Comprehensive and Integral International Convention on the Protection and Promotion of the Rights and Dignity of Persons with Disabilities is considering establishing a monitoring mechanism, including a possible ninth treaty body.

⁸ A number of treaty bodies accept combined reports to address the reporting backlog. One State party submitted its combined initial (due 17 March 1978) to fourteenth periodic (due 17 March 2004) reports in one document of 24 pages.

⁹ The treaty bodies have considered reporting obligations of successor States in different ways. Consequently, it is possible that there may be slight variations in the total number of reports.

Table 2: Reporting periodicity under the treaties

<i>Treaty</i>	<i>Initial report within</i>	<i>Periodic reports every</i>
ICERD	1 year	2 years
ICESCR*	2 years	5 years
ICCPR	1 year	4 years [†]
CEDAW	1 year	4 years
CAT	1 year	4 years
CRC	2 years	5 years
CMW	1 year	5 years
CRC-OPSC**	2 years	5 years or with next CRC report
CRC-OPAC ^{††}	2 years	5 years or with next CRC report

* Article 17 of the Covenant does not establish a reporting periodicity, but gives the Economic and Social Council discretion to establish its own reporting programme.

† Article 40 of the Covenant gives the Human Rights Committee (HRC) discretion to decide when periodic reports shall be submitted. In general, these are required every four years.

** Optional Protocol on the sale of children, child prostitution and child pornography.

†† Optional Protocol on the involvement of children in armed conflict.

17. The growth in the number of treaties and treaty bodies has been ad hoc and their provisions and competencies overlap. This has resulted in duplication. The existing bodies have implemented different working methods, thereby compromising the system's coherence and creating a lack of clarity for States parties and other actors engaged in the system. Currently, there is no coordination among the treaty bodies in relation to the scheduling of report consideration. A State party may be asked to present reports to several Committees in the period of a month, or sometimes a week, and many States parties appear before several Committees in the same year. Treaty bodies have adopted different procedures for the consideration of reports, making it difficult for States parties to determine how best to prepare and benefit from the dialogue with the Committee. A State party may be asked the same question by several of the treaty bodies, and find that less time is devoted to treaty-specific issues. Limited coordination and collaboration among treaty bodies, and different approaches, in particular with respect to the role of NGOs, NHRIs and the wider United Nations system, increase duplication and impede interaction with stakeholders, who find the system obscure.

18. The growth in the number of treaties and ratifications has resulted in a steep increase in the workload of the treaty bodies and the Secretariat, backlogs in the consideration of reports and individual complaints, and increasing resource requirements. At the same time, the treaty bodies have been under-resourced, and their meeting time has been insufficient to handle their workload. Individual complaints procedures are underutilized, but the time between submission of a complaint and pronouncement of a final decision currently averages 30 to 33 months, which severely challenges the system's ability to provide redress for serious violations of the rights of individuals. An increase in petitions would further delay the processing of individual complaints.

19. In response to these challenges, treaty bodies with the support of the Secretariat, have worked to enhance efficiency and address some of these concerns, individually and collectively through the Meeting of Chairpersons and the Inter-Committee Meeting, which has met annually since 2002 and brings together the Chair and two other members of each treaty body. These efforts have resulted in improvements and innovations. States whose reports are long overdue are now considered by Committees in the absence of a report, and technical cooperation to assist States parties is also available from the Secretariat. By the end of 2006, two treaty bodies will function in two chambers in order to increase their working capacity. The working methods of treaty bodies have been harmonized in some areas, but Committees continue to adopt different

approaches with regard to dialogue with the representatives of States parties, lists of issues, concluding observations, and the role of civil society and United Nations entities in their work.

20. Adoption of harmonization of working methods and streamlined reporting guidelines will go some way to rendering the current system more predictable. These measures should also facilitate State reporting and encourage further ratifications, particularly by small and developing States, which will help to achieve universal ratification. Additional measures may also be considered. These could include convening treaty body sessions at the same time to encourage coordination and interaction, or providing opportunities for members to observe or participate in sessions of treaty bodies other than their own. Treaty bodies might also consider examining the reports of States parties jointly. Substantive activities could be integrated by the formulation of joint General Comments by the treaty bodies, convening joint thematic working groups and the harmonization of agendas, priorities and objectives. The Meetings of Chairpersons and the Inter-Committee Meetings could also take on formal and structured coordinating functions in order to create a unified approach to the reporting and petitions procedures.

21. These measures would not, however, address the underlying challenges to the system. Despite its achievements, the system is little known outside academic circles, Government departments and officials directly interacting with the system, and specialized lawyers and NGOs. The treaty body system is rarely perceived as an accessible and effective mechanism to bring about change. Victims of human rights violations and civil society actors are unfamiliar with the system's complex procedures or are unaware of its potential. Media coverage is poor and the use of treaty body jurisprudence by lawyers and national judicial systems is limited. The visits of treaty body members to countries remains an exception, and the system is often described as disconnected from realities on the ground, with meetings confined to Geneva or New York. The number of complaints filed with the Secretariat is low in comparison to the number of individuals living under the jurisdiction of States that have accepted individual complaints procedures, and most complaints are directed toward a minority of States parties. The inquiry procedures of CAT and CEDAW have been little used, while the State-to-State complaint mechanisms have never been used.

22. The visibility of the system is linked to the authority of the monitoring bodies, which depends on the quality of the monitoring process, its output and decision-making, as well as the perception of independence and fairness of the procedures employed. The experience of the current system suggests that treaty bodies, composed of part-time, unremunerated experts nominated by States parties from among their nationals and elected by States parties for fixed renewable terms, have been uneven in terms of expertise and independence, as well as geographical distribution, representation of the principal legal systems and gender balance. Competing demands have also meant that some treaty body members have been unable to devote the time required to the work of their Committees, and some have been unable to attend sessions. As there is no limitation on the number of terms members may serve, several members have served for long and unbroken periods. Notably, article 9 of the OPCAT and article 26. 4 of the draft International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance provide that members shall be eligible for one re-election only. They also provide that consideration be given to balanced gender representation (OPCAT, art. 5.4, and draft Convention on Enforced Disappearance, art. 26.1). Additional detailed provisions relating to the qualifications and professional expertise required for members are also set out in article 5.2 of the OPCAT.

23. The treaty body system has developed ad hoc and it does not function as an integrated and indivisible framework for human rights protection. This has weakened its overall impact. The existence of seven treaty bodies acting independently to monitor implementation of obligations based on the Universal Declaration of Human Rights, raises the possibility of

diverging interpretations which may result in uncertainty with respect to key human rights concepts and standards, which threatens a holistic, comprehensive and cross-cutting interpretation of human rights provisions. A lack of coordination and collaboration among the treaty bodies may result in conflicting jurisprudence. This issue is specifically addressed in the draft International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance, which calls on its Committee to consult other treaty bodies with a view to ensuring the consistency of their respective observations and recommendations.¹⁰ The multiplicity of recommendations emerging from each treaty body makes it difficult for States parties and other national stakeholders to gain a comprehensive picture of the key human rights concerns and recommendations vis-à-vis the human rights situation in States. This may diminish the possibility that States parties will translate this output into integrated cross-sectoral national planning and programming.

24. The process of reporting often falls short of achieving its objective of providing regular opportunities for individual States parties to periodically conduct a comprehensive review of the measures they have taken to bring their national laws and policies in line with the treaties to which they are a party. The quality of State party reports submitted to different treaty bodies varies considerably. During 2004 and 2005, the Committees noted that only 39 per cent of reports considered were in compliance with reporting guidelines. In 18 per cent of cases, non-compliance was specifically noted in concluding observations.¹¹ Some Governments have been praised by Committees for their well-researched, frank and self-critical approach, but many reports are repetitive, present information provided in other documents or insufficient or selective data on the de jure and de facto implementation of human rights in the State party. In many cases, reports are prepared without consultation across Government departments or debate with national stakeholders. In some cases, national civil society may not have local access to reports.

25. Often, treaty bodies have insufficient information to enable them to undertake a full analysis of implementation in law and practice of the legal obligations stipulated in the treaties. This negatively impacts on the quality of dialogue and recommendations of the Committees. The reports of States parties may focus on the legal framework, but pay insufficient attention to the practical implementation and de facto enjoyment of rights by individuals. Information from United Nations agencies and NGOs on all States parties is not systematically available prior to the consideration of reports. As a result, the subsequent recommendations of treaty bodies may lack the precision, clarity and practical value required to enhance implementation.

26. Despite the recent introduction of follow-up procedures by some treaty bodies, and OHCHR technical cooperation activities aimed at enhancing implementation of treaty obligations, a major weakness of the current system is the absence of effective, comprehensive follow-up mechanisms to ensure that the system has a sustained and systematic impact on the enjoyment of human rights at the national level. Governments frequently pay insufficient attention to the recommendations adopted by the treaty bodies, and lack of awareness or knowledge among national constituencies about the monitoring procedures and their recommendations, renders these invisible at the national level.

III. WAYS IN WHICH THE ESTABLISHMENT OF A UNIFIED STANDING TREATY BODY COULD ADDRESS CURRENT CHALLENGES

27. The proposal of a unified standing treaty body is based on the premise that, unless the international human rights treaty system functions and is perceived as a unified, single entity

¹⁰ E/CN.4/2005/WG.22/WP.1/Rev.4, article. 28.2.

¹¹ Office of the High Commissioner for Human Rights, *Report on compliance of States parties with the existing guidelines for the treaty body reporting procedure*. Informal paper of the Secretariat prepared for the Technical working group on harmonized reporting guidelines, Geneva, 8-9 December 2005.

responsible for monitoring the implementation of all international human rights obligations, with a single, accessible entry point for rights-holders, the lack of visibility, authority and access which affects the current system will persist. The proposal is also based on the recognition that, as currently constituted, the system is approaching the limits of its performance, and that, while steps can be taken to improve its functioning in the short and medium term, more fundamental, structural change will be required in order to guarantee its effectiveness in the long term. Unlike the current system of seven part-time Committees, a unified standing treaty body comprised of permanent, full-time professionals is more likely to produce consistent and authoritative jurisprudence. A unified standing treaty body would be available to victims on a permanent basis and could respond rapidly to grave violations. As a permanent body, it would have the flexibility to develop innovative working methods and approaches to human rights protection and be able to develop clear modalities for the participation of United Nations partners and civil society, which build on the good practices of the current system. It would also be able to develop a strong capacity to assist States parties in their implementation of human rights obligations, including through follow-up activities and the country engagement strategies envisaged by the High Commissioner in her Plan of Action. Also in line with the Plan of Action, the Secretariat would be significantly strengthened to provide the expert support and advice required by a unified standing treaty body, as well as that required to strengthen national capacity and partnerships to allow full engagement in the treaty implementation process (paragraphs 145-146).

28. As States implement human rights obligations in an integrated rather than treaty-specific way, and individuals and groups do not enjoy their human rights or experience violations along treaty lines, a unified standing treaty body would provide a framework for a comprehensive, cross-cutting and holistic approach to implementation of the treaties. In contrast to the current system of seven treaty bodies which consider reports which are submitted in accordance with different periodicities, a unified standing treaty body could introduce flexible and creative measures to encourage reporting, and maximize the effectiveness and impact of monitoring. For example, a single cycle for reporting by each State party on implementation of all treaty obligations could be introduced, which would occur once every three to five years, providing States parties and partners with the opportunity to carry out in-depth, holistic, comprehensive and cross-cutting assessments and analysis of a State's human rights performance against all relevant obligations. A single reporting cycle monitored by a unified standing treaty body would provide a framework for prioritization of action needed at the country level to comply with human rights obligations. Reporting could be aligned with national processes and systems such as the development and implementation of national human rights action plans and other reporting obligations of the State party. As a result of comprehensive examination of a State party's implementation of all its treaty obligations, reporting to a unified standing treaty body would stimulate more effective mainstreaming of the rights of specific groups or issues in the interpretation and implementation of all human rights treaty obligations, thereby making these more visible and central. At the same time, the current specialized expertise of treaty bodies and their focused attention on specific rights and rights-holders would be safeguarded and built upon.

29. A comprehensive and holistic assessment of a State's human rights performance against all relevant obligations by the unified standing treaty body resulting in a single document containing all key concerns and recommendations would facilitate States parties' and other national stakeholders' consideration of the whole range of relevant human rights concerns and legislative, policy and programme measures required. By providing a complete picture of the human rights priorities, this holistic approach would also facilitate the work of stakeholders, such as NGOs, NHRIs and other parts of civil society at the country level, and make it easier for them to integrate these recommendations into their country programming. Partners would benefit from their different areas of human rights expertise and develop a common approach to human rights issues and requirements at the national level.

30. A unified standing treaty body would ensure a consistent approach to the interpretation of provisions in the treaties which are similar or overlap substantively. Complainants would also have the opportunity to invoke substantively overlapping or similar provisions of more than one instrument, thereby enhancing consistence and coherence in the interpretation of substantively similar provisions in the different instruments. A unified standing treaty body would also guarantee consistency and clarity of General Comments/Recommendations and, in that way, strengthen the interpretation of treaty provisions. The output of a unified standing treaty body would strengthen appreciation of the indivisibility of human rights obligations and the importance of a holistic, cross-cutting and comprehensive approach to implementation.

31. A unified standing treaty body could extend the period of the dialogue with individual States parties from the current average of one day per treaty body to, for example, up to five days, depending on factors such as the number of treaties ratified. By combining the seven dialogues currently operating independently into one, in-depth session with one monitoring counterpart rather than seven, the dialogue would be transformed into a strategic and continuous tool for monitoring human rights performance against all obligations. States parties would be encouraged to send expert delegations including all Government ministries having responsibility for the full range of human rights to respond to detailed questions and benefit from the expertise of Committee members. An extension of the period of dialogue would provide new opportunities for stakeholders to contribute information and exchange views with the Committee. Enhanced participation, information and exchange of views on all human rights obligations would result in an overall package of more precise, clear and practical recommendations. Improved dialogue, engagement and output would encourage greater participation of civil society and other actors, thereby facilitating implementation at the national level.

32. Members of the unified standing treaty body would be available on a permanent basis. This would allow them to build on the current achievements of the system to develop strong, coherent, innovative and flexible approaches to monitoring implementation of the treaties. As members would be permanent pending individual complaints would be adjudicated expeditiously, which would heighten the impact of views adopted in the context of complaints procedures, and encourage their wider use by rights-holders. Similarly, a unified standing treaty body would allow for a strengthening of follow-up capacity, by increasing the potential and feasibility for follow-up missions by the experts, given the permanent nature of their work.

33. A unified standing treaty body would inevitably be more visible than the existing treaty bodies, and would be able to make its procedures, recommendations and decisions better known at the national level. Enhanced visibility, in tandem with open and transparent procedures, would also arouse media interest, and conclusions and recommendations adopted by a unified standing treaty body on the overall human rights situation in a country are likely to attract more media attention than conclusions and recommendations adopted on the implementation of a single treaty.

34. In comparison to the current system of seven part-time bodies, as a standing body, the unified standing treaty body would be more flexible than the current bodies in respect of the timing and venue of its sessions. It would be able to group the consideration of the reports of several States parties from one region over the course of a few weeks, thereby enhancing regional peer pressure to engage with the system. It would also be available to convene sessions in regions, thereby strengthening the visibility of the system and ensuring its accessibility. It could also develop a regular pattern of missions relating to follow-up or capacity building.

35. A unified standing treaty body could also absorb new standards. It would be easier to integrate the monitoring of a new instrument into a unified monitoring structure already dealing with several treaties rather than incorporating new monitoring functions into the mandate of an existing treaty body, an option which has previously been rejected in the cases of CAT and the draft International Convention for the Protection of All Persons from Enforced Disappearance.

36. The permanent availability and functioning of a unified standing treaty body would allow for the establishment of stronger links with other human rights bodies, such as the special procedures mechanisms or regional human rights systems, to coordinate activities and complement action in accordance with the respective mandates. A unified standing treaty body would also be able to establish links with political bodies more readily than seven part-time bodies. A comprehensive, overall assessment of the implementation of international legal obligations under human rights treaties for countries in one single document, rather than in seven separate documents, would be more likely to attract heightened attention from political bodies such as a future Human Rights Council or the Security Council.

IV. IMPLEMENTING MEASURES: A UNIFIED STANDING TREATY BODY

37. The following section discusses some of the possible forms/modalities of operation of a unified standing treaty body, monitoring functions, including some possible innovations.

A. Forms/Modalities of operation

38. Currently, treaty bodies are in session for a total of 57 weeks. In order to accomplish monitoring functions currently carried out by the treaty bodies, the unified standing treaty body would be permanent. This would have implications for its working methods and procedures, but also its membership, both in terms of the number of members, as well as the formal requirements and qualifications for membership.

39. Different models for a unified standing treaty body could be envisaged, with much depending on the number of its members. A chamber or working group system would enable the body to take on a larger workload to deal with all the procedures. Such a system would also allow the unified standing treaty body to develop stronger follow-up mechanisms and innovative approaches to monitoring national implementation. A functional division between reporting and petitions could be envisaged, with the work with respect to these functions being further divided into chambers or working groups along treaty, thematic or regional lines, or operating in parallel. The design applied to the different functions and how they will be carried out would depend on the overall design of the unified standing treaty body.

1. A single body with no chambers

40. A unified standing treaty body with no chambers or working groups would ensure consistent interpretation. However, this model would not address the challenges to the current system arising from its workload and may worsen backlogs. Also, if the number of members of the body was large, it may be difficult to reach consensus on substantive and procedural matters.

2. Chambers operating in parallel

41. Under this model, each chamber would have the full mandate for all treaties and monitoring functions. Advantages would be that there would be a capacity for distribution of tasks and workload. All Committee members would exercise the various monitoring functions and thus achievements of the body under the various procedures would lead to reciprocal enrichment. The experience of CRC, which is currently applying a two-chambers model, and

CEDAW, which will introduce this modality in the latter part of 2006, should provide useful insights which should be considered in discussing this option.

3. Chambers along functional lines

42. A unified standing treaty body might choose to create separate chambers for the consideration of reports and individual complaints. Separate chambers could also be created for inquiries and country visits. A “follow-up” or “implementation” chamber could also be created, although such functions might also be assigned to specific task forces within the chambers dealing with reports and communications. This model would allow for distribution of tasks between chambers and allow members to develop expertise with regard to the specific procedures, in particular individual complaints. However, there would be a risk of disconnection among the chambers on substantive issues, which might result in inconsistency of interpretation. Ideally, the work of the unified standing treaty body in the context of one procedure should inform its work with respect to its other procedures. The workload which the unified standing treaty body would have may not be accommodated sufficiently by this option, and supplementary mechanisms to distribute workload might be required.

4. Chambers along treaty lines

43. The establishment of chambers along treaty lines would have the advantage of allowing for easy distribution of workload and maintaining specificity of each treaty. The issue of participation of experts from non-States parties could be avoided in this scenario, and members with specialized expertise could be elected. However, the benefits which should flow from the establishment of a unified standing treaty body, namely that it would produce a holistic, comprehensive and cross-cutting assessment of human rights situations, eliminate duplication and potential inconsistent interpretations, reduce the reporting burden, underline the indivisibility of rights, create visibility for the system and improve access for stakeholders, may be compromised by as this method would reflect the separations and divisions in the current system. However, unlike in the current system of seven treaty bodies, a unified standing treaty body working in chambers along treaty lines would implement identical working methods.

5. Chambers along thematic lines

44. Under this option, chambers could be structured along clusters of rights, such as non-discrimination, rule of law, etc. An advantage may be the reduced risk of inconsistencies in interpretation of overlapping provisions. However, clusters may be difficult to define and overlap between chambers would remain, and there might be undue emphasis on certain rights to the neglect of others. Also, States parties may find it difficult to report and stakeholders may find it difficult to interact with this system.

6. Chambers along regional lines

45. This option would allow for development of expertise relating to human rights issues in a particular region and could strengthen relationships with regional systems and partners. However, there could be a risk of inconsistencies among chambers. In addition, this modality might duplicate the work of regional systems, and may result in the emergence of regional rather than universal standards.

B. Functions

1. Reporting

46. Reporting and “constructive dialogue” are currently the primary tools used by treaty bodies to monitor implementation of treaty obligations by States parties. There are several options that the unified standing treaty body could consider in relation to reporting. It could adopt the approach of the current system and consider reports submitted under each of the seven treaties applicable to a State. It could require States to submit an expanded core document and treaty-specific reports relating to the treaties accepted by States parties. Responses to comprehensive and integrated lists of issues relating to all treaty obligations could replace periodic reports. This approach might facilitate reporting by States parties, eliminate backlogs and ensure that up-to-date information on implementation is available to the unified standing treaty body. This system would also allow the body to pre-schedule consideration of reports years in advance according to a regular, agreed cycle. This would allow for proper budgeting and estimation of costs.

2. Individual complaints

47. Procedural innovations could be instituted by a unified standing treaty body in relation to individual complaints. As in the current practice of treaty bodies with competence to consider complaints, the unified standing treaty body could appoint special rapporteurs for new complaints and interim measures, or working groups. The responsibilities of the special rapporteurs could be aligned along institutional/instrument lines (complaints under Optional Protocol to ICCPR and to CEDAW, art. 22 of CAT and art. 14 of CERD), or in accordance with overarching substantive clusters (non-discrimination, security of person, torture and non-refoulement, right to life, due process and administration of justice, etc.).

48. A unified standing treaty body could introduce expedited procedures for the handling of manifestly ill-founded cases (which could be adjudicated by a chamber of three). It could also introduce a fast-track procedure to adjudicate routine meritorious cases, which merely follow established jurisprudence.

49. The unified standing treaty body could be empowered to adjudicate claims of violations of provisions of more than one instrument in the context of the same case, provided that the State concerned is a party to both instruments. This would encourage coherence of interpretation of the major human rights instruments and provide further impetus towards a genuinely “unified” system. A chamber for consideration of complaints, or a staggered chamber system could be considered.

3. Inquiries

50. A unified standing treaty body would enhance the visibility and general awareness of the existence of this procedure, which could generate more inquiries. With its permanent membership and enhanced flexibility, the unified body would be able to develop more effective and innovative procedures, including more efficient follow-up measures.

4. General comments

51. As in the case of the existing treaty bodies, a unified standing treaty body would adopt and publish its interpretation of the content of human rights provisions, in the form of General Comments/Recommendations to clarify the content of human rights provisions. Unlike in the current system, a unified standing treaty body would be able to adopt a holistic approach to overlapping obligations in the treaties. The unified standing treaty body would also be well

placed to introduce more transparent and participatory processes for all stakeholders in the elaboration of General Comments/Recommendations.

5. Follow-up

52. A unified standing treaty body could introduce mechanisms, building on the practice of existing treaty bodies, to follow up implementation of concluding observations and recommendations, and decisions on individual cases. The rules of procedure of the unified standing treaty body should clearly spell out the follow-up competencies of the body, which could include in situ monitoring missions.

6. Early warning and fact finding

53. An early warning mechanism could be developed by a unified standing treaty body. As a standing body, it could respond quickly to violations requiring immediate attention, as well as emerging human rights situations, and, in a timely fashion, alert relevant actors within the United Nations system to take appropriate action.

54. A unified standing treaty body would approach human rights in a comprehensive, holistic and cross-cutting manner, and accordingly have greater capacity than the existing bodies to assess concrete human rights situations and developments at the country level. Building on CERD practice, the unified standing treaty body could adopt early warning/urgent action procedures without amending existing treaty provisions. Human rights violations could be responded to by a unified standing treaty body in close collaboration with special procedures' mandate holders, with the normal division of labour between the treaty bodies and special mechanisms being maintained.

7. Cooperation with partners

55. Interaction with United Nations entities is already an integral part of the current treaty body system. Provisions providing for formal interaction are included in the treaties (ICESCR, ICCPR, CEDAW, CRC and CMW) and/or in their Committees' rules of procedure (HRC, CEDAW, CAT, CRC). A unified standing treaty body could encourage greater practical engagement by United Nations specialized agencies, programmes and funds in the reporting process, at all phases of the reporting cycle, both at the national and at the international levels. As in the current system, the unified standing treaty body could invite specialized agencies and other parts of the United Nations system to provide written reports with country-specific information on States parties, and could adopt standard guidelines to facilitate this process.

56. All treaty bodies have developed modalities for interaction with non-governmental organizations, and this interaction now forms an integral part of the monitoring process. In addition, treaty bodies highly value the interaction that has developed with civil society representatives. One of the action points of the High Commissioner's Plan of Action is "to build stronger collaborations with civil society and work together with them to contribute to long-term human rights achievements."¹² The unified standing treaty body could build on the achievements of the current system and significantly strengthen the role of civil society actors in its activities.

8. Days of general discussion

57. The general/thematic discussions convened by the existing treaty bodies have proven to be valuable discussion forums, which attract the participation of Government representatives,

¹² A/59/2005/Add.3, para. 144.

individual experts, United Nations bodies and specialized agencies as well as members of civil society. General/thematic discussions and subsequent recommendations have fed into the preparation of General Comments and prompted the launching of global studies.¹³

58. A unified standing treaty body could build on this experience and strengthen the role of general/thematic discussions in making the system visible and accessible. A unified standing treaty body could introduce, different and more flexible approaches in order to engage as many stakeholders. It could convene days of general discussions in regions which would focus on particular human rights concerns of specific to regions. It could also convene days of general discussion on themes common to the treaties, which would allow for the development of a cross-cutting approach to human rights. The output of days of general discussion organized by a unified standing treaty body could form the background to the preparation of General Comments/Recommendations on thematic issues relevant across treaty lines.

V. ISSUES TO BE CONSIDERED IN THE CREATION OF A UNIFIED STANDING TREATY BODY

A. Specificity

59. A key feature of the current system of seven human rights treaties is the promotion and protection of the rights of particular rights-holders, such as children, women and migrant workers. Some commentators have expressed the view that the creation of a unified standing treaty body may lead to diminished protection for these rights holders because such a body would be unable to monitor implementation of the specificities of each treaty in sufficient depth. Commentators have also suggested that the establishment of a unified standing treaty body would result in less scrutiny of the implementation of specific rights, such as freedom from torture and racial discrimination. It has also been suggested that the establishment of a unified standing treaty body in place of the existing bodies might diminish the capacity of the treaty body process to galvanize those sectors of the Government and the community dealing with, or interested in, specific issues. The point has also been made that the variety of expertise available in the membership of the existing Committees is greater than could be available to a unified standing treaty body. In the process of designing a unified standing treaty body, measures would be taken to prevent the loss of specialized expertise of the present system and ensure that the dialogue under a new monitoring regime maintained the current focus on the promotion and protection of the rights of specific rights-holders and specific rights. Measures would also be taken to ensure that the treaty body process continues to engage those sectors of the Government and the community dealing with, or interested in, the rights of specific rights holders or rights issues.

B. Different ratification patterns

60. As universal ratification has yet to be achieved and Member States have different ratification patterns, the establishment of a unified standing treaty body poses a number of procedural challenges. These include how the membership of a unified standing treaty body would be determined, and whether members of the body could participate in deliberations and decision-making on substantive treaty obligations that their own country has not accepted. In the narrow context of complaints, under the current practice, members of the HRC, CEDAW, CERD and CAT can, and do, participate in the consideration of complaints even if their country of origin has not ratified the Optional Protocol to the ICCPR or to CEDAW or has not made the declaration under article 14 of CERD or article 22 of CAT. This issue could also be resolved

¹³ A unique provision of the Convention on the Rights of the Child, article 45 (c), enables the Committee to recommend to the General Assembly that the Secretary-General undertake studies on specific issues related to the rights of the child. The General Assembly has requested the Secretary-General to undertake comprehensive studies on the impact of armed conflict on children and on violence against children.

through the composition of chambers, if a chamber system is indeed the preferred working modality for a unified standing treaty body.

C. Membership

61. The ultimate success of any monitoring system, including of a unified standing treaty body, depends on the calibre and independence of the experts monitoring implementation of treaty standards. Quality of membership of a unified standing treaty body could be ensured by instituting election procedures which include processes which provide States parties with more information on candidates. More detailed criteria for candidature, qualifications and expertise and term limits, as well as geographic and gender balance, could also be introduced. Members of a permanent body would require remuneration at a sufficiently senior level to attract the highest calibre of candidates. In this regard, experience from similar bodies, including those operating at the regional level, may be helpful.

62. Mechanisms could be designed so that members retained their links with their constituencies, so as to ensure that the unified standing treaty body benefits from the relevant national experiences and expertise and avoids bureaucratization. A unified standing treaty body could be composed of a combination of permanent and non-permanent members, thereby ensuring that each examination/procedure benefited from the appropriate level of expertise. The permanent members could provide continuity, coherence and consistency, and non-permanent members could provide specialist expertise as required in the situation/case at hand.

63. A detailed system for the nomination and election of experts could also be developed, in particular in view of the different ratification patterns.

D. Legal issues

64. With the exception of CESC, all the human rights treaty bodies are created by the human rights treaties they monitor. The creation of a unified standing treaty body raises significant legal issues. Different options may be envisaged. The first option might involve amendments to each of the human rights treaties, as envisaged in their amendment provisions. The second option could be based on an overarching amending procedural protocol. Legally non-binding solutions could also be envisaged. These may include a gradual transfer of competencies to one of the existing human rights treaty bodies or, alternatively, the temporary suspension of the functions of the treaty bodies and the transfer of their powers to a unified standing treaty body created by means of a General Assembly resolution.

65. Any transitional arrangements would depend on the option perceived to be the most viable approach to the establishment of a unified standing treaty body. Concurrent application of parallel monitoring regimes should be avoided, as this would further complicate, rather than simplify and strengthen the monitoring regime. Concurrent systems would also compromise the aim of the reform exercise. At a minimum, a simplified ratification procedure, or the provisional application of the new monitoring regime pending the entry into force of the amendments (amending protocol), as in the case of the Agreement relating to the implementation of Part XI of the United Nations Convention on the Law of the Sea, could be envisaged.

Annex 1: Facts and figures about reporting

Ratifications

- All States are party to at least one of the treaties and 75% are party to four or more;
- 71% of all possible ratifications have been undertaken, more than two-thirds of the way to universal ratification. Excluding the ICRMW, 77% of all possible ratifications have been undertaken.

The present system - some basic facts

- 7 treaty bodies with 3 more soon to be created or envisaged (SCP under OPCAT, CED and CRPD);
- 115 members elected by States parties (or members of ECOSOC);
- 57 weeks of sessions per year

Compliance with reporting obligations

	<i>No. of States parties</i>	<i>No. of initial reports submitted</i>	<i>No. of overdue reports</i>	<i>No. of States parties with no overdue reports</i>	<i>Total number of reports received¹⁴</i>	<i>Total number of reports due by 16 Feb 2006</i>
ICERD	170 (88%)	152 (89%)	437	60 (35%)	1695 (80%)	2132
ICCPR	155 (80%)	129 (83%)	187	53 (34%)	334 (64%)	521
ICESCR	152 (78%)	110 (72%)	211	62 (41%)	213 (50%)	424
CEDAW	180 (93%)	151 (84%)	166	94 (52%)	592 (78%)	758
CAT	141 (73%)	101 (72%)	178	45 (32%)	247 (58%)	425
CRC	192 (99%)	183 (95%)	132	115 (60%)	302 (70%)	434
CRC-OPAC	104 (54%)	18 (17%)	49	55 (53%)	18 (27%)	67
CRC-OPSC	103 (53%)	14 (14%)	56	47 (46%)	14 (20%)	70
ICRMW	34 (18%)	2 (6%)	26	8 (24%)	2 (7%)	28
Total	1231 (71%)	860 (70%)	1442		3417 (70%)*	4859

- 70% of all reports that were due by 16 February 2006 have in fact been submitted*;
- 30% of initial reports have not yet been submitted;
- A State that has ratified all nine treaties imposing reporting obligations must produce a report to a treaty body on average once every five and a half months;
- For the period January 2004 to December 2005, the reports of 188 States parties were considered: 36 States were required to present a report to more than one treaty body, 13 to three treaty bodies, and two States to four treaty bodies. Additionally, HRC considered two States parties in the absence of a report and CERD completed its review procedure in the case of four States parties.¹⁵

¹⁴ A number of treaty bodies accept combined reports to address the reporting backlog. One State party submitted its combined initial (due 17 March 1978) to fourteenth periodic (due 17 March 2004) reports in one document of 24 pages.

¹⁵ For the period January 2004 to December 2005, CERD scheduled a review of the implementation of the Convention in 24 States parties. Some States parties were withdrawn from the review procedure following the submission of their reports. In other cases, reviews were postponed at the request of the States parties, which had indicated their intention to submit the requested reports within a short period of time.

Annex 2: Reporting status per State party as of 16 February 2006

Countries	Reports submitted	Pending consideration	Total overdue	5 years overdue	10 years overdue	Initial overdue
Afghanistan	5		25	16	8	4
Albania	10	1 ¹⁶	3	1		
Algeria	25	1 ¹⁷	7	1		
Andorra	4		2			
Angola	6		6	4	2	2
Antigua & Barbuda	4		14	8	5	3
Argentina	34		4			2
Armenia	12		7	1		
Australia	32	1 ¹⁸	2			
Austria	32	1 ¹⁹	4			
Azerbaijan	15	2 ²⁰	5			3
Bahamas	15		3	2	1	1
Bahrain	9		5	1		3
Bangladesh	20	1 ²¹	8	2		3
Barbados	24		10	6	2	
Belarus	35		6	2		1
Belgium	27	1 ²²	5			
Belize	7	2 ²³	11	4	1	5
Benin	9	2 ²⁴	5			1
Bhutan	7		2	1		
Bolivia	27	3 ²⁵	8	1		2
Bosnia & Herzegovina	12	9 ²⁶	6	2	1	4
Botswana	17	2 ²⁷	7	1		4
Brazil	28	1 ²⁸	3	2	1	
Brunei Darussalam	1					
Bulgaria	26		17	8	2	2
Burkina Faso	18		13	5		4
Burundi	14	1 ²⁹	16	8	1	1
Cambodia	13		14	6	1	2
Cameroon	22		11	4		
Canada	41	7 ³⁰	1			
Cape Verde	19	6 ³¹	15	7	3	6

¹⁶ Initial report (CESCR)

¹⁷ Third periodic report (CAT)

¹⁸ Third periodic report (CAT)

¹⁹ Sixth periodic report (CEDAW)

²⁰ Second and third periodic reports (CEDAW)

²¹ Initial report (CRC-SC)

²² Initial report CRC-AC)

²³ Third and fourth periodic reports (CEDAW)

²⁴ Second periodic reports (CAT and CRC)

²⁵ Second to fourth periodic reports (CEDAW)

²⁶ Initial to sixth periodic reports (CERD) and initial to third periodic reports (CEDAW)

²⁷ Fifteenth and sixteenth periodic reports (CERD)

²⁸ Sixth periodic report (CEDAW)

²⁹ Initial report (CAT)

³⁰ Fourth and fifth periodic reports (CESCR), fifteenth to eighteenth periodic reports (CERD) and initial report (CRC-AC)

Countries	Reports submitted	Pending consideration	Total overdue	5 years overdue	10 years overdue	Initial overdue
Central African Republic	9		24	18	10	2
Chad	10		19	10		6
Chile	32	2 ³²	7	1		2
China	22	2 ³³	5	1		
Colombia	30	3 ³⁴	7	2		2
Comoros	1		5	3	1	1
Congo (Republic of the)	8	1 ³⁵	15	9	6	2
Cook Islands	0		2	1		
Costa Rica	31	2 ³⁶	9	3	1	
Côte d'Ivoire	15		17	7	2	4
Croatia	15		5			2
Cuba	21	2 ³⁷	9	3		1
Cyprus	32	3 ³⁸	6	1		
Czech Republic	18	4 ³⁹	1			
Dem. People's Rep. of Korea	7		1			
Dem. Rep. of the Congo	21	3 ⁴⁰	15	6	2	2
Denmark	41	5 ⁴¹	1			
Djibouti	1		7	2		4
Dominica	1		14	9	6	5
Dominican Republic	20		8	3		
Ecuador	33		5			1
Egypt	31		10	2	1	2
El Salvador	28	7 ⁴²	3			1
Equatorial Guinea	6		13	6	4	5
Eritrea	4		4			3
Estonia	17	4 ⁴³	1			
Ethiopia	14	1 ⁴⁴	18	12	7	3
Fiji	17		6	2		
Finland	39	2 ⁴⁵				
France	31		5	1		2
Gabon	17		11	4	2	1

³¹ Initial to sixth periodic reports (CEDAW)

³² Fourth periodic report (CEDAW) and third periodic report (CRC)

³³ Fifth and sixth periodic reports (CEDAW)

³⁴ Fifth and sixth periodic reports (CEDAW) and third periodic report (CRC)

³⁵ Initial report (CRC)

³⁶ Initial reports (CRC-AC and CRC-SC)

³⁷ Fifth and sixth periodic reports (CEDAW)

³⁸ Third to fifth periodic reports (CEDAW)

³⁹ Sixth and seventh periodic reports (CEDAW), third periodic report (CEDAW) and initial report (CRC-AC)

⁴⁰ Third periodic report (CCPR) and fourth and fifth periodic reports (CEDAW)

⁴¹ Sixteenth and seventeenth periodic reports (CEDAW), sixth periodic report (CEDAW), fifth periodic report (CAT) and initial report (CRC-SC)

⁴² Second periodic report (CESCR), ninth to thirteenth periodic reports (CEDAW) and initial report (CRC-AC)

⁴³ Sixth and seventh periodic reports (CEDAW), fourth periodic report (CEDAW) and second periodic report (CAT)

⁴⁴ Third periodic report (CRC)

⁴⁵ Fifth periodic reports (CESCR and CEDAW)

Countries	Reports submitted	Pending consideration	Total overdue	5 years overdue	10 years overdue	Initial overdue
Gambia	6		24	18	12	1
Georgia	15	⁴⁶ 3				
Germany	35		3			
Ghana	24	⁴⁷ 3	8	1		4
Greece	28	⁴⁸ 1	5	1		1
Grenada	1		12	8	4	3
Guatemala	27	⁴⁹ 6	4			3
Guinea	20	⁵⁰ 3	17	10	5	3
Guinea-Bissau	1		10	7	4	2
Guyana	24	⁵¹ 14	8	4	2	1
Haiti	14		13	8	4	2
Holy See	16		8	2		3
Honduras	11	⁵² 5	7	1		3
Hungary	35	⁵³ 2	5	1		
Iceland	37	⁵⁴ 4				
India	27	⁵⁵ 6	4	2	1	
Indonesia	9	⁵⁶ 3	4	1		1
Iran (Islamic Rep. of)	22		8	4	2	
Iraq	25		11	5		
Ireland	13	⁵⁷ 1	3			2
Israel	25	⁵⁸ 5	1			
Italy	35	⁵⁹ 3	2			
Jamaica	26	⁶⁰ 1	6			1
Japan	16	⁶¹ 1	5			
Jordan	25	⁶² 3	10	4		
Kazakhstan	9	⁶³ 2	1			
Kenya	9	⁶⁴ 1	9	2		3
Kiribati	1	⁶⁵ 1	2			1
Kuwait	20		10	3		
Kyrgyzstan	8		9	1		3

⁴⁶ Second and third periodic reports (CEDAW) and third periodic report (CAT)

⁴⁷ Third to fifth periodic reports (CEDAW)

⁴⁸ Sixth periodic report (CEDAW)

⁴⁹ Eighth to eleventh periodic reports (CERD), sixth periodic report (CEDAW) and fourth periodic report (CAT)

⁵⁰ Fourth to sixth periodic reports (CEDAW)

⁵¹ Initial to fourteenth periodic reports (CERD)

⁵² Initial report (CCPR), fourth to sixth periodic reports (CEDAW) and third periodic report (CRC)

⁵³ Third periodic report (CESCR) and fourth periodic report (CAT)

⁵⁴ Fifth periodic report (CEDAW), third periodic report (CAT) and initial reports (CRC-AC and CRC-SC)

⁵⁵ Second and third periodic reports (CEDAW) and fifteenth to eighteenth periodic reports (CERD)

⁵⁶ Fourth and fifth periodic reports (CEDAW) and second periodic report (CAT)

⁵⁷ Second periodic report (CRC)

⁵⁸ Tenth to thirteenth periodic reports (CERD) and fourth periodic report (CEDAW)

⁵⁹ Fourth periodic report (CAT) and initial reports (CRC-AC and CRC-SC)

⁶⁰ Fifth periodic report (CEDAW)

⁶¹ Initial report (CAT)

⁶² Third and fourth periodic reports (CEDAW) and third periodic report (CRC)

⁶³ Second periodic report (CEDAW) and initial report (CRC-AC)

⁶⁴ Second periodic report (CRC)

⁶⁵ Initial report (CRC)

Countries	Reports submitted	Pending consideration	Total overdue	5 years overdue	10 years overdue	Initial overdue
Lao People's Dem. Rep.	21		2	1		
Latvia	15	⁶⁶ 3	3	1		
Lebanon	25	⁶⁷ 1	7	3	1	1
Lesotho	16		15	6	1	5
Liberia	1		23	16	13	4
Libyan Arab Jamahiriya	30	⁶⁸ 2	6	1		1
Liechtenstein	11	⁶⁹ 4	3	1		
Lithuania	12	⁷⁰ 3	3			1
Luxembourg	30	⁷¹ 1				
Madagascar	25	⁷² 1	11	7	4	1
Malawi	6	⁷³ 4	14	7	1	4
Malaysia	2	⁷⁴ 2	3	1		1
Maldives	8	⁷⁵ 2	11	5	2	2
Mali	24	⁷⁶ 2	12	4	2	4
Malta	23	⁷⁷ 1	10	4		
Marshall Islands	2	⁷⁸ 1	1			
Mauritania	9	⁷⁹ 1	2	1		
Mauritius	28	⁸⁰ 3	9	2	1	
Mexico	37	⁸¹ 9	4			2
Micronesia (Fed. States of)	1		2	1		
Monaco	7	⁸² 2	7	4		1
Mongolia	31	⁸³ 3	6	1		2
Morocco	32	⁸⁴ 1	5			2
Mozambique	4	⁸⁵ 2	17	11	6	3
Myanmar	3		1			
Namibia	13	⁸⁶ 2	14	5		3
Nauru	0		2	1		1

⁶⁶ Initial report (CESCR) and second periodic reports (CAT and CRC)

⁶⁷ Third periodic report (CRC)

⁶⁸ Fourth periodic report (CCPR) and second periodic report (CEDAW)

⁶⁹ Initial report (CESCR), second and third periodic reports (CERD) and second periodic report (CEDAW)

⁷⁰ Second and third periodic reports (CERD) and third periodic report (CEDAW)

⁷¹ Fifth periodic report (CAT)

⁷² Third periodic report (CCPR)

⁷³ Second to fifth periodic reports (CEDAW)

⁷⁴ Initial and second periodic reports (CEDAW)

⁷⁵ Second and third periodic reports (CEDAW)

⁷⁶ Second periodic report (CRC) and initial report (CMW)

⁷⁷ Initial report (CRC-AC)

⁷⁸ Second periodic report (CRC)

⁷⁹ Initial report (CEDAW)

⁸⁰ Third to fifth periodic reports (CEDAW)

⁸¹ Fourth periodic report (CESCR), twelfth to fifteenth periodic reports (CERD), sixth periodic report (CEDAW), fourth periodic report (CAT), third periodic report (CRC) and initial report (CMW)

⁸² Initial reports (CESCR and CRC-AC)

⁸³ Sixteenth to eighteenth periodic reports (CERD)

⁸⁴ Third periodic report (CESCR)

⁸⁵ Initial and second periodic reports (CEDAW)

⁸⁶ Second and third periodic reports (CEDAW)

Countries	Reports submitted	Pending consideration	Total overdue	5 years overdue	10 years overdue	Initial overdue
Nepal	25		2	1		
Netherlands	32	⁸⁷ 3	1			
New Zealand	32		4			
Nicaragua	21	⁸⁸ 1	11	5	2	
Niger	18	⁸⁹ 2	14	8	3	2
Nigeria	27		5	2		1
Niue	0		2	1		1
Norway	43	⁹⁰ 5				
Oman	3	⁹¹ 2				
Palau	1		1			
Panama	26		17	8	3	2
Papua New Guinea	2		13	10	6	1
Paraguay	13		7	1		3
Peru	31	⁹² 2	10	4	1	1
Philippines	26	⁹³ 2	15	7	2	3
Poland	37	⁹⁴ 4	3			
Portugal	28	⁹⁵ 1	5			
Qatar	15	⁹⁶ 2	6			2
Republic of Korea	26	⁹⁷ 3	3			1
Republic of Moldova	11	⁹⁸ 2	6			
Romania	30	⁹⁹ 1	13	5	2	2
Russian Federation	38	¹⁰⁰ 1	2			
Rwanda	20		16	9	5	2
Saint Kitts and Nevis	5		3	1		
Saint Lucia	7	¹⁰¹ 6	8	5	3	1
Saint Vincent & the Grenadines	15		14	9	5	2
Samoa	4	¹⁰² 1	2			
San Marino	2		9	5	3	3
Sao Tome & Principe	1		1			
Saudi Arabia	6		3			1
Senegal	27	¹⁰³ 1	14	5	1	2

⁸⁷ Third periodic report (CESCR) and fourth periodic reports (CEDAW and CAT)

⁸⁸ Sixth periodic report (CEDAW)

⁸⁹ Initial and second periodic reports (CEDAW)

⁹⁰ Fifth periodic report (CCPR), seventeenth and eighteenth periodic reports (CERD), fifth periodic report (CAT) and initial report (CRC-AC)

⁹¹ Initial report (CERD) and second periodic report (CRC)

⁹² Sixth periodic report (CEDAW) and fourth periodic report (CAT)

⁹³ Fifth and sixth periodic reports (CEDAW)

⁹⁴ Fourth to sixth periodic reports (CEDAW) and fourth periodic report (CAT)

⁹⁵ Fourth periodic report (CAT)

⁹⁶ Initial reports (CAT and CRC-SC)

⁹⁷ Third periodic report (CCPR), fifth periodic report (CEDAW) and second periodic report (CAT)

⁹⁸ Second and third periodic reports (CEDAW)

⁹⁹ Sixth periodic report (CEDAW)

¹⁰⁰ Fourth periodic report (CAT)

¹⁰¹ Initial to sixth periodic reports (CEDAW)

¹⁰² Initial report (CRC)

Countries	Reports submitted	Pending consideration	Total overdue	5 years overdue	10 years overdue	Initial overdue
Serbia & Montenegro ¹⁰⁴	25		11	3		4
Seychelles	6		24	14	8	5
Sierra Leone	4		30	19	13	6
Singapore	4	1 ¹⁰⁵				
Slovakia	11		6	3		
Slovenia	15		3			
Solomon Islands	3		12	8	6	1
Somalia	4		20	16	10	3
South Africa	6	4 ¹⁰⁶	7	2		2
Spain	36		7	1		2
Sri Lanka	22		9	2		2
Sudan	16		6			1
Suriname	18	2 ¹⁰⁷	3	2	1	
Swaziland	15	1 ¹⁰⁸	8	2		3
Sweden	38	1 ¹⁰⁹	2			1
Switzerland	14		5	1		
Syrian Arab Republic	25	2 ¹¹⁰	4	1		1
Tajikistan	12	5 ¹¹¹	7	2		3
Thailand	8		2			2
The FYR Macedonia	14	5 ¹¹²	7	3		1
Timor-Leste	0		8			8
Togo	16	1 ¹¹³	21	15	10	1
Tonga	14		5	1		1
Trinidad and Tobago	25		4			
Tunisia	31		12	3		2
Turkey	9	1 ¹¹⁴	5			3
Turkmenistan	8	3 ¹¹⁵	8	4		3
Tuvalu	0		4	2		2
Uganda	17		12	4	2	4
Ukraine	40	4 ¹¹⁶	2			1
United Arab Emirates	12		7	2		1

¹⁰³ Second periodic report (CRC)

¹⁰⁴ The treaty bodies have considered reporting obligations of successor States in different ways. Consequently, there may be slight variations in the number of reports. In this case, the reports submitted include reports submitted by the former Yugoslavia, the Federal Republic of Yugoslavia and Serbia and Montenegro. See <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/historicalinfo.asp>

¹⁰⁵ Third periodic report (CEDAW)

¹⁰⁶ Initial to third periodic reports (CERD) and initial report (CAT)

¹⁰⁷ Third periodic report (CEDAW) and second periodic report (CRC)

¹⁰⁸ Initial report (CRC)

¹⁰⁹ Fifth periodic report (CAT)

¹¹⁰ Initial reports (CEDAW and CRC-SC)

¹¹¹ Initial report (CESCR), initial to third periodic reports (CEDAW) and initial report (CAT)

¹¹² Initial report (CESCR) and fourth to seventh periodic reports (CERD)

¹¹³ Initial report (CAT)

¹¹⁴ Initial report (CRC-SC)

¹¹⁵ Initial and second periodic reports (CEDAW) and initial report (CRC)

¹¹⁶ Sixth periodic report (CCPR), seventeenth and eighteenth periodic reports (CERD) and fifth periodic report (CAT)

Countries	Reports submitted	Pending consideration	Total overdue	5 years overdue	10 years overdue	Initial overdue
United Kingdom	37	1 ¹¹⁷	1			1
United Republic of Tanzania	24	1 ¹¹⁸	9	4	2	2
United States of America	8	3 ¹¹⁹	6			2
Uruguay	27		18	7	1	3
Uzbekistan	16	7 ¹²⁰				
Vanuatu	4	3 ¹²¹	2	1		
Venezuela (Bolivarian Rep. of)	33		6	1		2
Viet Nam	22	4 ¹²²	7	2	1	
Yemen	30	2 ¹²³	4	2		
Zambia	27	2 ¹²⁴	2			
Zimbabwe	8		11	5		
TOTAL	3417	295	1442	585	225	282

¹¹⁷ Fifth periodic report (CEDAW)

¹¹⁸ Second periodic report (CRC)

¹¹⁹ Second and third periodic reports (CCPR) and second periodic report (CAT)

¹²⁰ Third to fifth periodic reports (CERD), second and third periodic reports (CEDAW), third periodic report (CAT) and second periodic report (CRC)

¹²¹ Initial to third periodic reports (CEDAW)

¹²² Fifth and sixth periodic reports (CEDAW) and initial reports (CRC-AC and CRC-SC)

¹²³ Fifteenth and sixteenth periodic reports (CERD)

¹²⁴ Third periodic report (CCPR) and second periodic report (CAT)

Annex 3: Average time from submission to consideration of State party reports by the treaty bodies in 2005

Treaty Body	Months			Average Months
CAT	34th session	35th session		
	17.5 months	20.5 months		19
CESCR	34th session	35th session		
	13 months	18 months		15.5
HCR	83rd session	84th session	85th session	
	10 months	12 months	14 months	12
CERD	66th session	67th session		
	12 months	13 months		12.5
CRC	38th session	39th session	40th session	
	24 months	22 months	21 months	22.3
CEDAW	32nd session	33rd session		
	18 months	28.5 months		23.25
TOTAL AVERAGE				17.4

**Annex 4: Statistics relating to the individual complaint procedures of
ICCPR, CAT and CERD**

Overall cases registered with ICCPR		1453	
Cases pending		316	
Countries with highest percentage of registration			
	State party	Total number of cases registered	Overall percentage
1.	Jamaica	177	12.18
2.	Canada	118	8.12
3.	Australia	98	6.74
4.	Spain	93	6.40
5.	Netherlands	82	5.64
6.	Uruguay	79	5.44
7.	Uzbekistan	71	4.89
8.	France	66	4.54
	Total ...	784	53.95

Overall cases registered with CAT		288	
Cases pending		41	
Countries with highest percentage of registration			
	State party	Total number of cases registered	Overall percentage
1.	Sweden	66	22.92
2.	Switzerland	56	19.44
3.	Canada	49	17.01
4.	France	30	10.42
5.	Australia	20	6.94
6.	Netherlands	14	4.86
	Total ...	235	81.60

Overall cases registered with CERD		35	
Cases pending		3	
Countries with highest percentage of registration			
	State party	Total number of cases registered	Overall percentage
1.	Denmark	14	40.00
2.	Australia	6	17.14
3.	Sweden	3	8.57
4.	Norway	3	8.57
5.	Slovakia	3	8.57
6.	Netherlands	3	8.57
	Total	32	91.43

Annex 5: Resource implications of the Human Rights Treaty Bodies

2006-2007	Regular Budget	Extra-Budgetary	Total
TB experts (travel and DSA) OHCHR	5,957,800	2,625,200	8,583,000
OHCHR staff	10,756,500	6,133,000	16,889,500
DAW ¹²⁵	2,912,000	n/a	2,912,000
CEDAW	1,142,200	n/a	1,142,200
Conference services ¹²⁶	19,200,000	n/a	19,200,000

2006-2007

The UN regular budget (Section 24) Subprogramme 2 allocated USD 5,957,800 for the six Geneva based treaty bodies, for the travel and DSA of 92 experts.

Section 9 Subprogramme 2 (DAW/DESA) allocated USD 1,142,200 for the travel and DSA of the 23 CEDAW experts.

Total allocation for travel and DSA of 117 experts for the biennium 2006-2007 was **USD 7,100,000**

A permanent body of 25 experts would cost approximately USD 7,700,000 per year. It is expected that the experts would be at USG level.

Conference Services Costs

Based on the programme budget implications provided by conference services in New York (for CEDAW additional session in 2007, A/59/38 annex 9, and for the two chambers for CRC) a three-week session with a week of working group will cost approximately USD 1,200,000.

Consequently, the requested 13 sessions¹²⁷ per year of treaty body meetings would require some USD 19,200,000 being made available to conference services. Most of these resources are already available to conference services.

¹²⁵ DAW staff for the Women's Rights Section dedicated to the servicing of CEDAW (two P-4, one P-3, one P-2 and 2 GS).

¹²⁶ These costs are only indicative and have not been approved by Conference Services for this specific exercise but have been taken from previous costing received by OHCHR and DAW.

¹²⁷ Three sessions a year of three weeks preceded by a week of working group for HRC and CEDAW, three sessions a year of three weeks preceded by one week of working group for CRC, two sessions a year of three weeks preceded by a week of working group for CESC, two sessions of three weeks a year for CERD, two sessions of two and three weeks respectively preceded by a week of working group for CAT and one three week session for MWC.

APPENDIX C

Membership of the Human Rights Council by year

2007
Algeria Argentina Bahrain Czech Republic Ecuador Finland India Indonesia Morocco Netherlands Philippines Poland South Africa Tunisia
2008
Brazil France Gabon Ghana Guatemala Japan Mali Pakistan Peru Republic of Korea Romania Sri Lanka Ukraine United Kingdom Zambia
2009
Azerbaijan Bangladesh Cameroon Canada China Cuba Djibouti Germany Jordan Malaysia Mauritius Mexico Nigeria Russian Federation Saudi Arabia Senegal Switzerland Uruguay

Le Canada et le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : À la croisée des chemins

**Rapport intérimaire
Le comité sénatorial permanent des
Droits de la personne**

L'honorable Raynell Andreychuk
Présidente

L'honorable Joan Fraser
Vice-présidente

mai 2007

This report is also available in English

.....

Ce rapport peut être téléchargé à l'adresse suivante :
www.senate-senat.ca/rights-droits.asp

.....

Des copies de ces documents sont aussi disponibles en communiquant
avec la Direction des comités du Sénat au (613) 990-0088 ou par courriel à
rights-droits@sen.parl.gc.ca.

LE SÉNAT

Le Canada et le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : À la croisée des chemins

**Rapport intérimaire
Le comité sénatorial permanent des Droits de la personne**

mai 2007

MEMBRES

L'honorable A. Raynell Andreychuk, présidente

L'honorable Joan Fraser, vice-présidente

et

Les honorables sénateurs:

Roméo Dallaire

*Céline Hervieux-Payette, C.P., (ou Claudette Tardif)

Mobina S.B. Jaffer

Noel A. Kinsella

*Marjory LeBreton, C.P., (ou Gerald Comeau)

Sandra M. Lovelace Nicholas

Jim Munson

Nancy Ruth

Vivienne Poy

**Ex Officio Members*

En plus des sénateurs indiqués ci-dessus, les honorables sénateurs George Baker, C.P., Sharon Carstairs, C.P. et Terry Stratton ont participé aux travaux de cette étude relative au Conseil des Droits de l'Homme des Nations unies.

*Personnel de la Direction de la recherche parlementaire de la Bibliothèque du
Parlement :*

Laura Barnett, analyste

Ashley Barnes, stagiaire (Norman Paterson School of International Affairs)

Personnel de la Direction des Comités :

Josée Thérien, greffière de comité

Louise Archambeault, adjointe administrative

Vanessa Moss-Norbury

La greffière du Comité

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat*, le jeudi 27 avril 2006

L'honorable sénateur Andreychuk propose, appuyée par l'honorable sénateur Keon,

Que le Comité sénatorial permanent des droits de la personne soit autorisé à étudier et surveiller l'évolution de diverses questions ayant traits aux droits de la personne et à examiner, entre autres choses, les mécanismes du gouvernement pour que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne;

Que les mémoires reçus et les témoignages entendus sur la question par le Comité au cours des première, deuxième et troisième sessions de la trente-septième législature et la première session de la trente-huitième législature soient déferés au Comité;

Que le Comité soumette son rapport final au plus tard le 31 mars 2007, et qu'il conserve jusqu'au 31 mai 2007 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat
Paul C. Bélisle

Extrait des *Journaux du Sénat*, le jeudi 29 mars 2007

.....soit habilité à reporter la date de présentation de son rapport final du 31 mars 2007 au 31 mars 2008 et qu'il conserve jusqu'au 30 juin 2008 tous les pouvoirs nécessaires pour diffuser ses conclusions.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat
Paul C. Bélisle

TABLE DES MATIÈRES

MEMBRES	I
ORDRE DE RENVOI	III
AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE	1
CHAPITRE 1 – INTRODUCTION	3
CHAPITRE 2 – LE CONSEIL DES DROITS DE L’HOMME DES NATIONS UNIES ET LA RÉFORME DES ORGANES CRÉÉS EN VERTU D’INSTRUMENTS INTERNATIONAUX – LE CONTEXTE.....	6
A. LA COMMISSION DES DROITS DE L’HOMME DES NATIONS UNIES.....	6
1. <i>La Commission</i>	6
2. <i>Bilan</i>	8
B. LE CONSEIL DES DROITS DE L’HOMME DES NATIONS UNIES	12
C. PROPOSITIONS POUR LA CRÉATION D’UN ORGANE CONVENTIONNEL UNIFIÉ	15
CHAPITRE 3 – PREMIÈRE ANNÉE D’EXISTENCE DU CONSEIL DES DROITS DE L’HOMME : PROCESSUS D’ÉDIFICATION.....	20
A. INTRODUCTION	20
B. L’ACTIVITÉ DU CONSEIL DES DROITS DE L’HOMME À CE JOUR	22
1. <i>Composition</i>	22
2. <i>Chronologie des événements</i>	22
a) Première session ordinaire	23
b) Première session extraordinaire	23
c) Deuxième session extraordinaire	24
d) Deuxième session ordinaire	25
e) Troisième session extraordinaire.....	27
f) Troisième session ordinaire	27
g) Quatrième session extraordinaire.....	28
h) Quatrième session ordinaire.....	29
C. DYNAMIQUE DES BLOCS	31
D. L’EXAMEN PÉRIODIQUE UNIVERSEL (EPU)	35
E. PROCÉDURES SPÉCIALES.....	39
F. SOCIÉTÉ CIVILE	43
G. ÉVALUATION DES IMPRESSIONS DANS LE MONDE AU SUJET DU CONSEIL DES DROITS DE L’HOMME	44
H. LA PROPOSITION D’UN ORGANE CONVENTIONNEL UNIFIÉ	46
A. RECOMMANDATIONS.....	51
1. <i>Mise en œuvre des règles, mécanismes et procédures du Conseil</i>	51
2. <i>Organe conventionnel unifié</i>	53
3. <i>Politique étrangère du Canada</i>	54
4. <i>Un ambassadeur des droits de la personne</i>	56
B. CONCLUSION	57
ANNEXE A : RÉOLUTION CRÉANT LE CONSEIL DES DROITS DE L’HOMME.....	59
ANNEXE B : DOCUMENT DE RÉFLEXION DU HAUT-COMMISSAIRE AUX DROITS DE L’HOMME.....	64
ANNEXE C : LISTE DES MEMBRES	103

AVANT-PROPOS DE LA PRÉSIDENTE

Chargé du mandat permanent d'examiner les questions touchant les droits de la personne, ainsi que les rouages du gouvernement visant les obligations internationales et nationales du Canada à cet égard, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne s'est intéressé de près à la mise sur pied, en juin 2006, du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies. Sachant que les droits de la personne sont une question de grande importance aux yeux du Canada et de sa population, le Comité comptait que la création du nouveau Conseil marquerait une importante amélioration pour la communauté internationale.

Compte tenu du fait que de nombreux pays, y compris le Canada, croyaient que l'Assemblée générale des Nations Unie était simplement parvenue à un accord sur de vastes principes, c'était aux membres du Conseil qu'allait revenir la tâche de le mettre sur pied. Cependant, les médias, les groupes de revendication et les gouvernements ont vite commencé à exprimer des inquiétudes au sujet du rôle pris par le Conseil et au sujet de sa viabilité en tant qu'instrument pour assurer la protection efficace des droits de la personne sur la scène internationale.

Le Comité sénatorial des droits de la personne a donc entrepris une étude sur le Conseil des droits de l'homme dans le contexte de son examen des obligations internationales du Canada en matière de droits de la personne. Il publie ici, dans *Le Canada et le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies : À la croisée des chemins*, ses premières observations découlant de l'étude. Le Comité continuera de suivre la situation, mais il souhaitait publier un rapport préliminaire avant le premier anniversaire d'existence du Conseil, afin que le gouvernement du Canada soit muni de recommandations pouvant aider à faire du Conseil un organe plus efficace à l'avenir.

Je souhaite remercier tous les sénateurs membres du Comité ayant collaboré à cette étude d'avoir enrichi nos discussions et nos audiences de la vaste gamme de leurs compétences. Je souhaite aussi remercier tout spécialement Laura Barnett, analyste du Comité relevant de la Bibliothèque du Parlement, les greffières du Comité, Vanessa Moss-Norbury et Josée Thérien, ainsi que le personnel de soutien, de leur aide dans la réalisation de cette étude.

CHAPITRE 1 – INTRODUCTION

En mai 2001, le Comité sénatorial permanent des droits de la personne (« le Comité ») a reçu pour mandat de surveiller l'évolution de diverses questions ayant trait aux droits de la personne et d'examiner, entre autres choses, les mécanismes gouvernementaux permettant de voir à ce que le Canada respecte ses obligations nationales et internationales en matière de droits de la personne. Ce mandat a beaucoup occupé le Comité depuis six ans, à commencer par la rédaction du premier rapport de fond du Comité, *Des promesses à tenir – Le respect des obligations du Canada en matière de droits de la personne*¹. Tout au long de ses travaux, le Comité a insisté sur l'importance, pour le Canada, de remplir consciencieusement ses obligations internationales relativement aux droits de la personne et a cherché à donner aux parlementaires un rôle plus grand en la matière. Il a aussi fait une étude approfondie du rôle du Canada au sein des divers mécanismes internationaux de défense des droits de la personne et des relations qu'il entretient avec eux.

Il était donc naturel que, dans la foulée de l'annonce de la réforme des Nations Unies en 2005, le Comité s'intéresse au Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, qui prenait le relai de la Commission des droits de l'homme. Celle-ci était, dans le système des Nations Unies, l'une des principales tribunes de défense des droits de l'homme. Pour sa part, le nouveau Conseil s'emploie pour le moment à négocier et mettre en œuvre ses procédures opérationnelles. Le Canada est l'un des 47 membres du nouveau Conseil et a ainsi un rôle neuf et important à jouer.

Dans le contexte du chamboulement du système de défense des droits de l'homme des Nations Unies, le Comité s'est demandé si le nouveau Conseil serait en mesure de surmonter les difficultés qui avaient tant gêné le travail de la Commission. Quel sera le rôle du Canada dans ce processus et comment celui-ci peut-il optimiser son action? Quels sont les grands enjeux géopolitiques de la défense des droits de l'homme et comment le mieux les aborder au Conseil des droits de l'homme? Les premiers mois de fonctionnement du Conseil ont déclenché des sonnettes d'alarme auxquelles le Comité

¹ Rapport du Comité sénatorial permanent des droits de la personne, *Des promesses à tenir – Le respect des obligations du Canada en matière de droits de la personne*, décembre 2001, <http://www.parl.gc.ca/37/1/parlbus/commbus/senate/Com-f/huma-f/rep-f/rep02dec01-f.htm>.

estime important de réagir de toute urgence. Le Conseil est à la croisée des chemins sur le plan de l'établissement d'un cadre valable pour la défense des droits de l'homme, et les questions énumérées ci-dessus pourraient avoir des répercussions considérables sur la manière dont le gouvernement du Canada s'acquittera dans l'avenir de ses obligations internationales en matière de protection des droits de l'homme. Plusieurs propositions de réforme du système d'organes des Nations Unies créés en vertu d'instruments internationaux ont aussi été avancées. Ayant entendu des témoignages à ce sujet dans le passé, le Comité voulait mesurer les progrès accomplis et connaître les solutions proposées qui avaient des chances de succès.

Entre janvier et avril 2007, le Comité a entendu à Ottawa des groupes de défense des droits de la personne, des universitaires, d'anciens diplomates et des représentants de l'État au sujet de la réforme des organes de défense des droits de l'homme des Nations Unies et du Conseil des droits de l'homme. Il s'est par ailleurs rendu en mission d'information au siège des Nations Unies à Genève en mars 2007 pour y interviewer des membres de la mission permanente du Canada, des représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme et notamment la Haut-Commissaire, les ambassadeurs de plusieurs pays, des membres du Comité des Nations Unies pour l'élimination de la discrimination raciale, des représentants du Comité international de la Croix-Rouge et des porte-parole de diverses organisations non gouvernementales qui suivent les travaux du Conseil des droits de l'homme.

Le présent rapport représente l'analyse préliminaire que fait le Comité des mesures prises par le Conseil depuis sa création en juin 2006; il contient en outre des recommandations quant au rôle du Canada au sein du Conseil et à la réforme du système d'organes des Nations Unies constitués aux termes d'instruments internationaux (les « organes conventionnels »). Le Conseil des droits de l'homme traverse actuellement une période critique. Le Comité veut s'assurer que le Canada est en mesure de convaincre la communauté internationale d'aller de l'avant de manière à instituer un cadre renforcé de protection des droits de l'homme au sein du système des Nations Unies. Il entend continuer de suivre l'évolution du Conseil dans l'espoir de constater des changements positifs et de trouver de nouvelles façons pour le Canada de sensibiliser la population et les autorités canadiennes à l'importance de respecter les obligations internationales du

Canada en matière de droits de l'homme tout en demeurant partie intégrante du système international de défense des droits de l'homme des Nations Unies.

CHAPITRE 2 – LE CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES ET LA RÉFORME DES ORGANES CRÉÉS EN VERTU D'INSTRUMENTS INTERNATIONAUX – LE CONTEXTE

A. LA COMMISSION DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES

1. La Commission

Pour bien comprendre ce qui se passe au Conseil des droits de l'homme, il faut connaître un peu l'histoire de son prédécesseur, la Commission des droits de l'homme (« la Commission »). Celle-ci a été créée en 1946 par le Conseil économique et social² aux termes de l'article 68 de la Charte des Nations Unies, qui porte ce qui suit : « Le Conseil économique et social institue des commissions pour les questions économiques et sociales et le progrès des droits de l'homme ainsi que toutes autres commissions nécessaires à l'exercice de ses fonctions. »

La Commission a été chargée d'examiner et de surveiller la situation des droits de l'homme dans les pays du monde et d'en rendre compte publiquement. Elle s'est réunie la première fois en 1947 en tant qu'organe subsidiaire du Conseil économique et social. À la fin de son mandat, elle comptait 53 membres élus à la majorité par le Conseil économique et social en fonction de blocs régionaux³ et ce, pour un mandat de trois ans renouvelable indéfiniment. Elle se réunissait une fois par an en session ordinaire de six semaines, mais elle pouvait, depuis 1992, tenir des sessions extraordinaires.

La mission initiale de la Commission consistait à établir, à l'intention des États membres de l'ONU, des normes internationales en matière de droits de l'homme. À cet égard, sa première tâche a été la rédaction de la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, qu'elle a adoptée en 1948 et qui a été entérinée plus tard la même année par l'Assemblée générale de l'ONU. Au fil des ans, la Commission a été à l'origine de textes majeurs en matière de droits de l'homme. On lui doit notamment le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et le *Pacte international relatif aux droits*

² Le Conseil économique et social a été institué aux termes de la Charte des Nations Unies et chargé de coordonner l'action économique et sociale et les activités connexes des organes spécialisés des Nations Unies, des commissions fonctionnelles et régionales et des cinq commissions régionales. C'est la principale tribune des Nations Unies où l'on débat des questions économiques et sociales et où l'on formule des recommandations adressées aux États membres et au système des Nations Unies.

³ Afrique : 15 membres; Asie : 12 membres; Europe de l'Est : 5 membres; Amérique latine et des Caraïbes : 11 membres; Europe de l'Ouest et autres (dont le Canada et les États-Unis) : 10 membres.

économiques, sociaux et culturels – qui constituent ensemble la Déclaration internationale des droits de l’homme.

La Commission a aussi contribué à la mise en œuvre de ces textes. En 1967, elle a été chargée de faire enquête sur les allégations de violations des droits de l’homme. Au départ, celles-ci concernaient surtout le colonialisme et le racisme, mais à partir de 1979, la Commission s’est mise à interpréter son mandat de manière plus large.

La Commission a fini par se doter de trois mécanismes pour traiter des violations des droits de l’homme. Le premier a été la procédure 1503, qui permet l’examen confidentiel de plaintes raisonnablement bien documentées qui, ensemble, font soupçonner l’existence d’un ensemble de violations flagrantes et systématiques des droits de l’homme. Suivant cette procédure, les allégations étaient examinées par deux groupes de travail de la Commission qui pouvaient ensuite soumettre à celle-ci un rapport confidentiel, après quoi la Commission invitait l’État concerné à une réunion à huis clos. Après cet entretien, la Commission pouvait fermer le dossier, continuer de surveiller la question, nommer un expert indépendant chargé de surveiller la situation et d’en faire rapport ou lancer un examen public de la situation en vertu de la procédure 1235. Au terme des délibérations confidentielles, le président de la Commission annonçait publiquement quels pays faisaient l’objet d’un examen. Entre 1972 et 2006, la Commission a appliqué cette procédure à 84 États⁴.

Le second mécanisme était la procédure 1235, qui permettait à la Commission de lancer un débat public sur des violations des droits de l’homme et aboutissait souvent à la nomination d’un rapporteur spécial ou d’une autre personne chargée d’examiner la question, ou à l’adoption d’une résolution.

Enfin, la Commission avait le pouvoir de nommer des rapporteurs ou des groupes de travail chargés de faire enquête sur des allégations de violations des droits de l’homme sur une base thématique ou géographique. Ces rapporteurs et groupes de travail, constituant collectivement des « procédures spéciales », faisaient office de « système de contrôle des normes »⁵. À la fin de son mandat en 2006, la Commission avait plus de

⁴ Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l’homme, « Commission des droits de l’homme, États examinés en vertu de la procédure 1503 », <http://www.ohchr.org/english/bodies/chr/stat1.htm>.

⁵ Isabelle Duplessis, professeur agrégé, Faculté de droit de l’Université de Montréal, témoignage devant le Comité, 23 avril 2007.

40 rapporteurs, représentants, experts et groupes de travail (ou « titulaires de mandat ») faisant enquête sur les droits de l'homme; ils recueillaient des informations sur les allégations de violations des droits de l'homme, menaient des missions d'information, répondaient à des situations d'urgence, fournissaient avis et analyses juridiques à la Commission et formulaient des recommandations thématiques et par pays.

La Commission avait aussi institué une Sous-Commission de la promotion et de la protection des droits de l'homme⁶ composée de 26 experts indépendants élus par la Commission parmi une liste proposée par les gouvernements pour un mandat renouvelable de quatre ans⁷. Souvent considérée comme la « cellule de réflexion » de la Commission, la Sous-Commission se réunissait trois semaines par an ces dernières années. Elle avait pour rôle d'effectuer des travaux de recherche sur les droits de l'homme, de contribuer à l'élaboration de normes internationales et de fournir des conseils sur leur interprétation, et d'examiner et de surveiller les problèmes de mise en œuvre des droits de l'homme. À l'origine, elle pouvait pour cela entendre des déclarations d'États membres de l'ONU et d'ONG, débattre de la situation dans des pays donnés et adopter des résolutions à l'endroit de pays. Cependant, son rôle a été révisé en 2000 et elle ne pouvait désormais s'intéresser qu'aux pays dont ne s'occupait pas la Commission elle-même et ne pouvait plus adopter de résolutions par pays ou de résolutions thématiques faisant mention de pays donnés. En 2005, il a été décidé que la Sous-Commission ne pouvait plus se livrer à de nouvelles activités sans l'autorisation préalable de la Commission, exception faite de la préparation d'études et de travaux de recherche⁸.

2. Bilan

À bien des égards, la Commission a énormément contribué à l'avancement des droits de l'homme sur la scène internationale. Elle a été pendant 60 ans l'organe

⁶ Appelée Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités entre 1947 et 1999.

⁷ La Sous-Commission comptait sept experts d'Afrique, cinq d'Asie, trois d'Europe de l'Est, cinq d'Amérique latine et des Caraïbes et six de l'Europe de l'Ouest et d'autres pays.

⁸ Meghna Abraham, *A New Chapter for Human Rights: A Handbook on Issues of Transition from the Commission on Human Rights to the Human Rights Council*, International Service for Human Rights, 2006, <http://www.ishr.ch/handbook/Handbook.pdf>.

international prééminent dans le domaine des droits de l'homme et on lui doit plusieurs pactes internationaux importants en la matière⁹.

Par ailleurs, la Commission a porté à l'attention du monde des violations des droits de l'homme qui seraient peut-être autrement passées inaperçues, et elle a souvent réussi à susciter un consensus international au sujet de la réputation d'un pays donné au chapitre des droits de l'homme. Par exemple, un pays qui n'avait pas ratifié les traités internationaux en matière de droits de l'homme et qui de ce fait n'était pas forcé de rendre des comptes à un organe de l'ONU (comme un pays qui n'aurait pas ratifié le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques* et ne serait donc pas tenu de faire rapport au Comité des droits de l'homme de l'ONU) pouvait quand même être mis sur la sellette. Les résolutions adoptées par la Commission ont souvent mobilisé l'opinion et contribué à des changements d'orientation. La simple menace d'adoption d'une résolution suffisait souvent à convaincre les gouvernements récalcitrants de rectifier le tir. La Commission a aussi légitimé et contribué à protéger les organisations nationales de protection des droits de l'homme dans le monde entier¹⁰.

Enfin, beaucoup voient dans les procédures spéciales de la Commission l'un des outils les plus efficaces qu'elle ait créés pour la protection et la promotion des droits de l'homme. Pour l'ancien secrétaire général de l'ONU Kofi Annan, elles constituent les « joyaux de la Couronne du système »¹¹ et Alex Neve, le secrétaire général d'Amnistie Internationale Canada, a dit au Comité qu'elles étaient « l'épine dorsale » du système des Nations Unies¹². M. Neve a souligné que les procédures spéciales avaient, au fil des ans, contribué à la recherche sur le sujet et à la documentation des violations des droits de l'homme dans le monde entier, ce qui a permis de proposer des recommandations de changement visant des pays donnés, de faire ressortir des tendances régionales et mondiales en matière de violations des droits de l'homme et de démontrer la

⁹ Alex Neve, secrétaire général, Amnistie Internationale Canada, témoignage devant le Comité, 26 février 2007.

¹⁰ Paula Gerber, « Human Rights Reform in the United Nations: The Good, the Bad and the Ugly » (2006), vol. 31, *Alternative Law Journal*, p. 88; Human Rights Watch, « Human Rights Council: No More Business as Usual », mai 2006, <http://hrw.org/backgrounder/un/un0506/un0506.pdf>; Human Rights Watch, « "Human Rights Council: New Approaches to Addressing Human Rights Situations », 15 septembre 2006, <http://hrw.org/english/docs/2006/09/15/global14209.htm>.

¹¹ Voir le témoignage de Sandeep Prasad, conseiller en droits de la personne, Action Canada pour la population et le développement (ACPD), 26 février 2007.

¹² Témoignage de M. Neve.

nécessité de changements de vaste portée. Un document de Human Rights Watch signale que la simple menace de nomination d'un rapporteur chargé d'un pays suffit parfois à convaincre un État de faire des efforts réels pour améliorer la situation des droits de l'homme¹³.

Cependant, en dépit de toutes ces réalisations, de l'avis des observateurs, la Commission des droits de l'homme était devenue, en 2005, un organe politisé et inefficace et de ce fait largement déconsidéré, ce qui lui valait de fréquentes et virulentes critiques.

On lui reprochait notamment de compter parmi ses membres un bon nombre des pires coupables de violations des droits de l'homme du monde. Par exemple, en 2005, Cuba, la Chine, le Soudan et le Zimbabwe étaient membres de la Commission et la Libye l'a présidée en 2003. Selon Louise Arbour, Haut-Commissaire de l'ONU aux droits de l'homme, si de tels pays réussissaient à se faire élire à la Commission, c'est que les membres de celle-ci étaient d'abord choisis durant une séance à huis clos, puis « élus » par acclamation par le Conseil économique et social¹⁴.

Les détracteurs de la Commission ont fait valoir que, une fois nommés, certains membres de la Commission s'employaient souvent à protéger les autres pays coupables de violations des droits de l'homme et échappaient eux-mêmes à tout examen grâce à leur pouvoir et à leur voix à la Commission et non par leur assiduité à régler les problèmes soulevés en la matière¹⁵. D'après Alex Neve, ce qui fondait les résolutions de la Commission c'était trop souvent non « pas la gravité des problèmes en matière de droits de la personne mais plutôt la puissance et l'ingéniosité politique du pays en question¹⁶ ». Paul Heinbecker, ancien ambassadeur et représentant permanent du Canada à l'ONU a dit au Comité que, ironiquement, « [d]ans une certaine mesure, la Commission des droits de l'homme a été victime de son succès. Des personnes se sont retrouvées sur la sellette. Elles se sont rendu compte que la Commission était efficace, et se sont servies de leur

¹³ Human Rights Watch, « Human Rights Council: No More Business as Usual ».

¹⁴ Louise Arbour, « A New Dawn for UN and Human Rights », *The Toronto Star*, 19 juin 2006, p. A17.

¹⁵ Témoignage de M. Neve; Gerber, « Human Rights Reform in the United Nations »; Ladan Rahmani-Ocora, « Giving the Emperor New Clothes: The UN Human Rights Council », (2006) vol. 12, *Global Governance* 15; « The Human Rights Council: A New United Nations Effort to Uphold its Ideals », *International Debates*, mai 2006, p. 129.

¹⁶ Témoignage de M. Neve.

ingéniosité pour en faire partie et diriger l'attention sur quelqu'un d'autre¹⁷. » Pendant longtemps, c'est l'Afrique du Sud, avec son régime d'apartheid, qui a retenu l'attention.

Selon Human Rights Watch, il s'ensuit que presque tout le monde convient que la démarche de la Commission laissait grandement à désirer lorsqu'il s'agissait d'étudier la situation de pays en particulier. L'étude des violations des droits de l'homme se faisait de manière sélective et reposait sur deux poids, deux mesures – certains pays étaient épinglés pour des raisons politiques, quand d'autres, qui auraient mérité qu'on s'y intéresse, échappaient à l'attention¹⁸. Dans le même ordre d'idées, les critiques de la Commission notent aussi que les membres de celle-ci faisaient un usage excessif des « motions de non-action » pour empêcher que des résolutions délicates soient débattues. Ces motions appellent un vote et, quand elles sont adoptées, elles interdisent tout débat sur la question en cause. On y avait recours de plus en plus souvent pour gêner le débat et empêcher la Commission de remplir sa mission fondamentale¹⁹.

Alex Neve a fait remarquer que même les procédures spéciales, tant vantées, ne fonctionnent pas toujours bien. Il a dit au Comité qu'on constatait un manque d'uniformité patent dans la qualité des travaux produits par les titulaires de mandat et le degré de coopération qu'ils obtiennent des États membres. Il a affirmé que de nombreux gouvernements se sentent vulnérables et cherchent délibérément à affaiblir les procédures spéciales et à en saper l'efficacité :

Au fil des ans, par exemple, plusieurs rapporteurs spéciaux qui se concentraient sur des pays en particulier ont vu leur mandat interrompu par un vote de la Commission, non pas parce que les problèmes en matière de droits de la personne qu'ils avaient relevés avaient miraculeusement disparu, mais plutôt parce que le pays concerné avait enfin réussi à rallier suffisamment d'alliés pour pouvoir remporter le vote [...] Il y a des gouvernements qui traitent ces experts nommés par les Nations Unies de façon méprisante. Ils les ignorent, leur nuisent, ne les autorisent pas à entrer dans leur pays, les insultent...²⁰

¹⁷ Paul Heinbecker, ancien ambassadeur et représentant du Canada à l'ONU, témoignage devant le Comité, 12 février 2007.

¹⁸ Human Rights Watch, « Human Rights Council: New Approaches to Addressing Human Rights Situations ».

¹⁹ Gerber, « Human Rights Reform in the United Nations »; Rahmani-Ocora, « Giving the Emperor New Clothes ».

²⁰ Témoignage de M. Neve.

M. Neve a dit au Comité que le Canada avait lui-même formulé des réserves au sujet de l'accroissement du nombre des titulaires de mandat, dont la mission manquait parfois de clarté ou avait un caractère politique. En 2005, les représentants du Canada au sein de la Commission ont réclamé la rationalisation du système des procédures spéciales et une meilleure coordination de celles-ci.

Dans l'ensemble, on reprochait à la Commission des droits de l'homme d'être trop bureaucratique et inefficace. Ses détracteurs soutenaient qu'elle était incapable de réagir efficacement aux situations d'urgence dans des pays donnés et qu'elle ne disposait pas de mécanismes d'exécution suffisants pour faire respecter ses recommandations et résolutions. Le déficit de crédibilité de la Commission n'était pas seul en cause. Les analystes ont souvent fait remarquer que le calendrier des travaux de la Commission, avec des sessions de six semaines, limitait considérablement la souplesse de celle-ci et son aptitude à réagir à de réelles situations d'urgence²¹.

B. LE CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME DES NATIONS UNIES

En conséquence de ces commentaires et d'autres critiques virulentes du système des Nations Unies, le secrétaire général des Nations Unies de l'époque, Kofi Annan, a lancé en mars 2005 un projet de réforme de l'ONU. Dans ce document, intitulé *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*²², il annonçait la création d'un organe remplaçant la Commission des droits de l'homme, le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies (« le Conseil »). Le secrétaire général souhaitait un organe dont la composition serait moins politisée et dont le travail serait plus uniforme, capable de faire le bilan de l'action de ses propres membres en matière de droits de l'homme. M. Annan a proposé de faire du Conseil un organe permanent, ce qui donnerait à la question des droits de l'homme un caractère plus impérieux au sein de l'ONU et permettrait l'étude approfondie des questions relatives aux droits de l'homme. En faisant du nouvel organe un conseil, M. Annan espérait placer les

²¹ « The Human Rights Council: A New United Nations Effort to Uphold its Ideals », *International Debates*; Human Rights Watch, « Human Rights Council: No More Business as Usual »; Rahmani-Ocora, « Giving the Emperor New Clothes »; Louise Arbour, *Toronto Star*; Abraham, *A New Chapter for Human Rights*.

²² Kofi Annan, *Dans une liberté plus grande: développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, A/59/2005, 21 mars 2005.

droits de l'homme au même niveau que les questions de sécurité et de développement à l'ONU²³.

En septembre 2005, un sommet mondial a marqué le 60^e anniversaire de l'ONU. Dans la recherche d'un consensus sur la réforme de l'Organisation, les États se sont entendus « en principe » sur l'idée d'un Conseil des droits de l'homme, idée qui a cependant continué d'alimenter une négociation soutenue, souvent controversée. Il reste que, le 15 mars 2006, l'Assemblée générale de l'ONU votait la création du Conseil des droits de l'homme²⁴ par 170 voix contre 4, les dissidents étant les États-Unis²⁵, Israël, les Îles Marshall et Palau, avec trois abstentions : le Belarus, l'Iran et le Venezuela.

Le nouveau Conseil est un organe permanent et un organe subsidiaire de l'Assemblée générale de l'ONU et non plus du Conseil économique et social. Même le terme « conseil » a son importance, ce type d'organe ayant préséance sur une « commission » dans le système des Nations Unies. La qualité d'organe subsidiaire de l'Assemblée générale de l'ONU sera réexaminée dans cinq ans et le Conseil pourrait alors devenir un organe principal de l'ONU, à l'instar du Conseil de sécurité²⁶.

Là où la Commission comptait 53 membres, le Conseil n'en compte plus de 47, élus directement par scrutin secret par l'Assemblée générale pour un mandat de trois ans. Un membre ne peut pas avoir plus de deux mandats consécutifs.

Tout comme la composition de l'ONU a évolué au fil des ans, la composition régionale du Conseil diffère de celle de la Commission. Au Conseil, 13 membres proviennent d'États d'Afrique, 13 d'États d'Asie, six d'États d'Europe de l'Est, huit d'États de l'Amérique latine et des Caraïbes et sept d'États de l'Europe de l'Ouest et d'autres pays comme le Canada et les États-Unis. Le Conseil compte donc deux membres

²³ Annan, *Dans une liberté plus grande*, Allison Goody et Marcus Pistor, *La réforme des Nations Unies*, Bibliothèque du Parlement PRB 05-84F, 24 février 2006; Abraham, *A New Chapter for Human Rights*; Rahmani-Ocora, « Giving the Emperor New Clothes ».

²⁴ A/RES/60/251 – Voir l'annexe A.

²⁵ La délégation américaine a invoqué plusieurs réserves quand elle a voté contre la résolution de l'Assemblée générale portant création du Conseil des droits de l'homme : le Conseil devrait être beaucoup plus petit, les membres devraient être élus à la majorité des deux tiers et il conviendrait d'appliquer des conditions d'exclusion beaucoup plus strictes de manière à exclure du Conseil les États notoirement coupables de violations des droits de l'homme. Cependant, bien que les États-Unis aient refusé de siéger au Conseil pour le moment, la délégation américaine a accepté de coopérer avec les autres États membres pour faire du Conseil un organe le plus solide et le plus efficace possible. Goody et Pistor, *La réforme des Nations Unies*.

²⁶ Adèle Dion, directrice générale, Sécurité humaine et droits de la personne, Affaires étrangères et Commerce international Canada, témoignage devant le Comité, 26 février 2007.

de plus d'Europe de l'Est et d'Asie que la Commission, cinq membres de moins d'Afrique et d'Amérique latine, et la représentation de l'Europe de l'Ouest et des autres États est ramenée de 10 membres à sept.

L'Assemblée générale peut, par un vote des deux tiers, suspendre un membre du Conseil qui se livre à des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme, ce qui permettra d'éviter que certains États se servent de leur présence au Conseil pour se soustraire aux critiques. Les membres du Conseil des droits de l'homme doivent s'engager à appliquer des normes élevées en matière de promotion et de protection des droits de l'homme.

Le Conseil se réunit régulièrement durant l'année – avec pas moins de trois sessions ordinaires – pendant au moins dix semaines. Il peut aussi tenir des sessions extraordinaires à la demande d'un membre appuyé par un tiers du Conseil. Le Conseil pourra ainsi répondre plus rapidement et plus efficacement aux situations d'urgence et prendre dans ses feux les contrevenants n'importe quand dans l'année.

Comme on l'indique dans la résolution de l'Assemblée générale portant création du Conseil, celui-ci est la **principale tribune de coopération sur les droits de l'homme de l'ONU**. Il aide les États membres à respecter leurs obligations en matière de droits de l'homme par le dialogue, le renforcement des capacités et l'assistance technique. Il contribue à prévenir les violations des droits de l'homme, il examine les violations des droits de l'homme et intervient rapidement en cas d'urgence. En consultation avec les États membres, il doit encourager la mise en œuvre intégrale des obligations relativement aux droits de l'homme, et promouvoir l'éducation et la formation, ainsi que les services consultatifs, l'assistance technique et le renforcement des capacités. Les États membres de l'ONU peuvent par ailleurs faire l'objet de résolutions les concernant spécifiquement en cas de violations immédiates des droits de l'homme décelées par le Conseil.

En outre, le Conseil peut soumettre des recommandations à l'Assemblée générale en vue du développement du droit international en matière de droits de l'homme et il est chargé de revoir et de réviser au besoin tous les mandats, mécanismes, fonctions et attributions de la Commission des droits de l'homme de façon à maintenir le régime des procédures spéciales, ainsi qu'un mécanisme de conseil et de plainte. Ainsi, les procédures spéciales, la procédure d'audition des plaintes et la Sous-Commission de la

promotion et de la protection des droits de l'homme continueront d'exister, sous réserve des révisions que le Conseil décidera d'y apporter.

Un des principaux éléments qui distinguent le Conseil de son prédécesseur est sa mission d'effectuer un examen périodique universel du bilan de chaque État en matière de droits de l'homme. Ce mandat complète ceux des sept organes conventionnels de l'ONU, garantissant que même les États qui ne sont pas signataires des grandes conventions de l'ONU n'échapperont pas à l'examen. Cet examen universel permettra par ailleurs au Conseil d'éviter de se faire accuser de sélectivité comme l'avait été la Commission. Le Conseil établira les modalités de l'examen périodique universel (« EPU ») durant sa première année de fonctionnement.

Les organisations non gouvernementales et d'autres organismes et institutions à caractère national et international pourront participer aux sessions du Conseil.

Enfin, la résolution de l'Assemblée générale porte que le Conseil doit soumettre un rapport annuel à celle-ci et réexaminer ses activités et son fonctionnement cinq ans après sa création.

C. PROPOSITIONS POUR LA CRÉATION D'UN ORGANE CONVENTIONNEL UNIFIÉ

Le Comité sénatorial a aussi étudié la proposition du Haut-Commissariat aux droits de l'homme d'unifier les sept organes conventionnels de l'ONU à la lumière de ses propres recommandations concernant la ratification et la mise en œuvre des obligations internationales du Canada en matière de droits de l'homme. Le Haut-Commissariat fait office de secrétariat pour le Conseil des droits de l'homme, qui suit de près les négociations entourant cette proposition.

Sept grands instruments internationaux engagent les États membres de l'ONU qui les ont ratifiés : le *Pacte international relatif aux droits civils et politiques*, le *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels*, la *Convention relative aux droits de l'enfant*, la *Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants*, la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes*, la *Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale* et la *Convention sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leurs familles*. Sept organes conventionnels (comme le Comité

des droits de l'enfant ou le Comité des droits de l'homme des Nations Unies) surveillent le respect de ces textes et, selon leur mandat, étudient périodiquement des rapports nationaux, des pétitions et des plaintes d'État à État, et font enquête sur des allégations de violations graves et systématiques des droits de l'homme.

Depuis quelques années, l'efficacité du système des organes conventionnels est mise en doute. D'abord, ce système s'est développé au coup par coup, ce qui amoindrit son efficacité globale. Des critiques signalent que les mandats de ces organes ont été considérablement élargis au fil des ans, à mesure de l'ajout de nouveaux protocoles facultatifs – certains accompagnés de nouveaux mécanismes de règlement des plaintes – aux diverses conventions. Le nombre des organes conventionnels aussi a augmenté. Il s'en est créé deux récemment lors de l'adoption de la *Convention relative aux droits des personnes handicapées* et de la *Convention pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées* (qui ne sont pas encore en vigueur).

D'autres font valoir que les États membres ne remplissent pas parfaitement leurs obligations, en partie du fait que les réunions et exigences de déclaration des divers organes conventionnels sont souvent complexes et se chevauchent. En février 2006, seulement huit des 194 États partie à des pactes et conventions respectaient pleinement toutes les exigences de déclaration²⁷, et en janvier 2007, Payam Akhavan de l'Université McGill a dit au Comité que près de 1 500 rapports étaient en retard ou n'avaient simplement pas été soumis.

Les retards de production des rapports ne tiennent pas seulement à des problèmes logistiques. Alex Neve a dit au Comité :

Les organes de suivi des traités eux-mêmes sont traités avec irrespect, désintérêt et mépris, à des degrés variables, par des gouvernements qui ne ratifient pas les traités essentiels, qui ne reconnaissent pas la pleine ampleur des pouvoirs de suivi des traités, qui font peu d'efforts pour soumettre des rapports aux comités afin que ceux-ci puissent faire ne serait-ce qu'un petit examen, sans parler de respecter les délais, et ignorent les recommandations et les opinions formulées par les comités²⁸.

²⁷ Document de réflexion sur la proposition du Haut-Commissaire relative à la création d'un organe conventionnel permanent unifié, HRI/MC/2006/2, 22 mars 2006 – voir l'annexe 2. En mars 2006, le Canada avait un rapport en retard.

²⁸ Témoignage de M. Neve.

Cependant, la Haut-Commissaire a souligné que même si les États membres étaient à jour au niveau des exigences de déclaration, les organes conventionnels ne pourraient pas suivre. Les comités de l'ONU ont des arriérés considérables, et certains, comme le Comité des droits de l'enfant, ont dû se réunir en deux chambres pour mieux traiter les rapports sur les pays²⁹. M. Akhavan a souligné que si tous les rapports en retard étaient déposés ensemble, le système entier s'écroulerait.

D'autres problèmes gênent le système, notamment le sous-financement et la qualité parfois inégale des experts membres des organes conventionnels. M. Alex Neve a dit au Comité que le système d'organes conventionnels :

compte certains membres de comité absolument exceptionnels mais d'autres, qui sont clairement moins qu'exceptionnels, ne sont pas indépendants ou ne possèdent pas les compétences requises... Le fait de ne pas y avoir de bons membres compte pour une grosse partie du problème; c'est pourquoi des arriérés s'accumulent et c'est pourquoi la qualité du travail qui ressort de certains de ces organes n'est pas ce qu'il devrait être et est, de ce fait, plus facilement ignoré par certains gouvernements³⁰.

Par ailleurs, la Haut-Commissaire a fait remarquer que les dispositions des traités et la compétence des organes conventionnels se chevauchent souvent et que la coopération et la coordination entre eux laissent à désirer. Cette situation crée des problèmes dont, et ce n'est pas le moindre, le fait que les comités donnent à l'occasion des interprétations divergentes des mêmes droits³¹.

La Haut-Commissaire aux droits de l'homme a dit au Comité que, dans sa forme actuelle, le système allait finir par couler sous son propre poids³². Pour sa part, M. Akhavan estime que le système est si fragmenté qu'il manque de la visibilité, de l'autorité et de l'accessibilité qui lui conféreraient crédibilité et viabilité.

Pourtant, dans l'ensemble, les spécialistes s'entendent pour dire que la lutte pour le maintien du système d'organes conventionnels

²⁹ Document de réflexion sur la proposition du Haut-Commissaire relative à la création d'un organe conventionnel unifié.

³⁰ Témoignage de M. Neve.

³¹ Document de réflexion sur la proposition du Haut-Commissaire relative à la création d'un organe conventionnel permanent unifié.

³² Louise Arbour, Haut-Commissaire aux droits de l'homme, témoignage devant le Comité, 7 mars 2007.

mérite d'être menée plus avant. Les traités eux-mêmes sont critiques. Ils sont l'épine dorsale du droit international en matière de respect des droits de la personne. Il n'y a aucun doute que la principale faille en ce qui concerne les traités se trouve du côté de leur mise en œuvre, de leur respect de leur application. Il est assez facile de paraphraser et de ratifier un traité. C'est tout à fait autre chose que d'obliger les gouvernements à respecter leurs obligations. C'est pourquoi un système solide et efficace de contrôle du respect de ces traités est essentiel³³.

Cela fait donc une vingtaine d'années que des spécialistes cherchent des solutions plus efficaces. Philip Alston, un spécialiste du droit international, a été chargé par le secrétaire général dans les années 1980 de chercher comment améliorer l'efficacité à long terme du système de traités des Nations Unies sur les droits de l'homme et il a produit une série de rapport à ce sujet entre 1989 et 1997³⁴. Il a notamment proposé la création d'un organe de contrôle unique chargé de tous les traités fondamentaux, un peu comme ce qu'avait proposé la Haut-Commissaire aux droits de l'homme.

En 2002, le secrétaire général des Nations Unies a fait paraître un document dans lequel il recommandait que les organes conventionnels se donnent une approche plus coordonnée et normalisent leurs exigences de déclaration. Selon lui, chaque État devrait être autorisé à produire un seul rapport résumant la façon dont il observe l'ensemble des traités³⁵. Jane Connors, agent principal des droits de l'homme au Haut-Commissariat aux droits de l'homme, a dit au Comité qu'on avait vraiment cherché depuis lors à harmoniser les méthodes de travail du système d'organes conventionnels. Les États peuvent maintenant amalgamer toute l'information, soit en soumettant un seul document, soit en soumettant un document principal, accompagné de rapports pour chaque traité. Dans son rapport de mars 2005, *Dans une liberté plus grande : développement, sécurité et respect des droits de l'homme pour tous*, le secrétaire général de l'ONU a insisté de nouveau sur la nécessité de rationaliser et de renforcer le système des organes conventionnels des Nations Unies, et d'harmoniser les exigences de déclaration.

³³ Témoignage de M. Neve.

³⁴ *Application effective des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, y compris l'obligation de présenter des rapports à ce titre*, A/44/668, 8 novembre 1989; *État d'avancement des publications, des études et de la documentation à établir pour la conférence mondiale*, A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1, 22 avril 1993; *Bon fonctionnement des organes créés en application des instruments relatifs aux droits de l'homme*, E/CN.4/1997/74, 27 mars 1997.

³⁵ *Renforcer l'ONU : un programme pour aller plus loin dans le changement*, A/57/387/, 9 septembre 2002.

Au vu de ces propositions et des changements modestes qui ont déjà été réalisés, la Haut-Commissaire aux droits de l'homme a dit au Comité qu'elle avait décidé de placer la barre plus haut puisque les petits changements exigent tout autant d'efforts que les plus gros. Dans une annexe au document du secrétaire général, elle propose un plan d'action³⁶ en vue de la création d'un organe conventionnel unique et permanent. Elle a fouillé davantage sa proposition dans un document paru en mars 2006, *Document de réflexion sur la proposition du Haut-Commissaire relative à la création d'un organe conventionnel permanent unifié*. Elle y affirme que :

à moins que le système conventionnel international de protection des droits de l'homme ne fonctionne et ne soit compris comme une entité unique chargée de suivre l'exécution de toutes les obligations internationales en matière de droits de l'homme avec un seul point d'accès pour les titulaires de droits, le manque de visibilité, d'autorité et d'accessibilité dont il souffre actuellement persistera³⁷.

Dans ce document, la Haut-Commissaire aux droits de l'homme décrit les caractéristiques d'un organe unifié qui permettront de simplifier les exigences de déclaration de manière à garantir uniformité, souplesse et liens plus étroits avec les autres organes chargés des droits de l'homme. Elle propose plusieurs pistes de réflexion sans offrir de mesures concrètes. Les solutions envisagées comprennent notamment un organe conventionnel unique comportant une ou plusieurs chambres qui pourraient être organisées en fonction de traités, de thèmes ou de régions. Pour ce qui est des rapports des pays, elle propose que les pays remettent à l'organe unifié un document de base élargi accompagné de rapports sur chaque traité. Cet organe serait aussi doté d'un mécanisme de règlement des plaintes et pourrait par ailleurs faire enquête, publier des observations générales et tenir des séances de discussion générale. Elle estime aussi que cet organe doit avoir des mécanismes de suivi suffisants pour être efficace.

Nous verrons dans les prochains chapitres comment le Conseil des droits de l'homme et cette proposition de réforme des organes conventionnels ont été reçus et comment ils ont évolué au fil des ans.

³⁶ A/59/2005/Add.3.

³⁷ *Document de réflexion sur la proposition du Haut-Commissaire relative à la création d'un organe conventionnel permanent unifié*.

CHAPITRE 3 – PREMIÈRE ANNÉE D'EXISTENCE DU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME : PROCESSUS D'ÉDIFICATION

A. INTRODUCTION

Le Comité sénatorial se préoccupe du fait que la réforme traitée au chapitre précédent s'opère au cours d'une période difficile pour l'ONU où « la communauté internationale n'a jamais été aussi divisée »³⁸, selon les propos de Paul Heinbecker. Des témoins ont indiqué que l'ONU était divisée en camps bien distincts sous la politique de la guerre froide, mais qu'elle est devenue extrêmement fragmentée de nos jours, les pays industrialisés s'intéressant à la sécurité collective, au terrorisme et aux droits civils et politiques tandis que beaucoup d'autres pays dirigent plutôt leur attention vers le développement et les droits économiques et sociaux. Ces grandes divisions en recèlent toutefois d'autres : il y a en effet peu de consensus à l'intérieur même de chaque groupe. M. Heinbecker a souligné qu'« [u]n lourd climat de mésentente plane sur toute la situation »³⁹ et qu'on fait intervenir des questions extérieures en vue d'influencer ou de dénaturer les grandes tentatives pour réformer l'ONU et le Conseil des droits de l'homme. « Tout le combat pour la réforme des Nations-Unies – et on peut vraiment parler d'un combat -s'apparente à des tractations politiques par voies détournées⁴⁰. »

Vu le contexte, l'effervescence était au rendez-vous dans les discussions initiales sur le Conseil des droits de l'homme, considéré par de nombreux États membres et observateurs comme un élément majeur de la réforme de l'ONU. Or, le cadre final énoncé dans la résolution de l'Assemblée générale s'est avéré le fruit de multiples compromis et négociations qui ont donné naissance à un conseil très dilué. Ce fut une déception pour beaucoup. La Haut-Commissaire aux droits de l'homme a dit que le Conseil, tel qu'il a été établi, n'était pas « le modèle idéal »⁴¹. Kofi Annan a signalé que, même si aucune mesure technique ne suffirait à faire toute la différence, « la manière

³⁸ Témoignage de Paul Heinbecker.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Louise Arbour, « La Haut-Commissaire aux droits de l'homme exhorte les États membres à soutenir le Conseil des droits de l'homme », Haut-Commissariat aux droits de l'homme, 23 février 2006, <http://www.ohchr.org/english/press/hrc/hrc-hc-french.pdf>.

dont le Conseil se démarquera de la Commission dépendra, pour une large part, de la manière dont les États Membres s'engageront à en faire un organe meilleur »⁴².

Pendant et après le processus de négociation, le Canada a ouvertement appuyé l'idée du Conseil en disant que, même si la résolution portant création du Conseil n'était pas parfaite, elle constituait « une assise solide qui permettra au Conseil de travailler efficacement »⁴³. Le gouvernement du Canada partageait certaines préoccupations avec les États-Unis⁴⁴, mais il craignait aussi que toute l'entreprise de réforme de la Commission aboutisse à une impasse en cas de réouverture des négociations ou de report du vote. Il a plutôt choisi de souligner que les membres du Conseil devaient travailler fort pour rendre leur organisme efficace, plaidant pour une participation accrue de la société civile à ses activités⁴⁵. Dans un document de travail présenté à l'occasion de la première session du Conseil, en juin 2006, la délégation canadienne a écrit que l'objectif du Canada :

[...] consiste à établir un conseil efficient, efficace, souple et crédible. Autrement dit, nous devons non pas transférer au nouveau Conseil les pratiques antérieures de la CDH [Commission des droits de l'homme], mais plutôt trouver une nouvelle approche adaptée au statut particulier du Conseil et aux attentes qu'il suscite⁴⁶.

La délégation canadienne a aussi indiqué que le Conseil devrait mettre l'accent sur l'application des normes relatives aux droits de l'homme, entreprendre des échanges significatifs et prendre des décisions pratiques dans un esprit de collaboration et d'engagement commun à l'égard des droits de l'homme. Elle a ajouté que les membres du Conseil devraient faire respecter les normes les plus élevées dans le domaine et a mis en lumière la nécessité de mécanismes de facilitation pour l'examen périodique universel et l'examen des mandats ainsi que la possibilité de créer un mécanisme centralisé d'examen des plaintes des particuliers.

⁴² Kofi Annan, « Le Secrétaire général plaide pour l'adoption du texte établissant un nouveau Conseil des droits de l'homme », 23 février 2006, <http://www.un.org/News/fr-press/docs/2006/SGSM10357.doc.htm>.

⁴³ Ministère des Affaires étrangères du Canada, « Le Canada se réjouit de l'établissement du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies », 15 mars 2006, <http://news.gc.ca/cfmx/view/en/index.jsp?articleid=201409>.

⁴⁴ Voir la note 25.

⁴⁵ Ministère des Affaires étrangères, « Le Canada se réjouit de l'établissement du Conseil des droits de l'homme des Nations Unies »; Goody et Pistor, *La réforme des Nations Unies*.

⁴⁶ Gouvernement du Canada, *Objet et processus du Conseil des droits de l'homme : document de travail*, mai 2006.

B. L'ACTIVITÉ DU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME À CE JOUR

1. Composition

Le nouveau Conseil des droits de l'homme a tenu sa première réunion le 19 juin 2006 sous la présidence de Luis Alfonso De Alba, du Mexique. Le Canada a été élu membre pour trois ans et 45 autres pays ont été élus pour des mandats échelonnés d'un, deux ou trois ans. La liste des membres du Conseil se trouve à l'annexe C⁴⁷. Après avoir examiné la liste finale des membres, le Comité a fait écho aux propos de la Haut-Commissaire aux droits de l'homme, selon qui les changements dans le nombre et la répartition des sièges n'étaient pas « positivement significatifs ». Il y a eu une diminution du nombre de sièges pour les États d'Amérique latine et des Caraïbes, d'Afrique et d'Europe de l'Ouest et d'autres États, mais une augmentation pour ceux d'Europe de l'Est et d'Asie. Les États-Unis, d'autres États membres de l'ONU et des observateurs avaient fait campagne pour que le nombre de sièges soit réduit de façon appréciable et pour que l'adhésion se limite aux pays ayant un bilan exemplaire en matière de droits de l'homme. Étant donné la décision d'élire 47 membres, on s'est tout de suite préoccupé du fait que certains pays « dont le bilan au chapitre des droits de l'homme est douteux⁴⁸ » sont devenus membres, notamment l'Algérie, l'Arabie saoudite, la Chine, Cuba, le Nigéria et le Pakistan. Par contre, la réforme semble avoir favorisé l'établissement de liens plus apparents entre l'adhésion au Conseil et le bilan au chapitre des droits de l'homme. Certains pays ne se sont même pas donné la peine de poser leur candidature, et d'autres ont été carrément rejetés, comme l'Iran et le Venezuela.

2. Chronologie des événements

Afin de dépeindre avec justesse l'évolution du Conseil des droits de l'homme, le Comité a pensé qu'il serait utile de présenter un bref résumé des événements, des résolutions et des autres mesures prises par l'organisme depuis sa création.

⁴⁷ <http://www.un.org/french/ga/61/elect/hrc/#members>.

⁴⁸ Payam Akhavan, professeur adjoint, Faculté de droit, Université McGill, témoignage devant le Comité, 29 janvier 2007.

a) Première session ordinaire

La première session du Conseil des droits de l'homme s'est déroulée du 19 au 30 juin 2006. Au cours de cette période, le Conseil a convenu de maintenir les procédures spéciales établies par la Commission pour les questions touchant les droits de l'homme, par thème ou par pays. Six groupes de travail ont été constitués pour faciliter le processus d'édification du Conseil. Ils avaient pour tâche : de déterminer le déroulement de l'EPU; d'examiner les procédures spéciales; d'examiner la procédure d'examen des plaintes; de concevoir un nouvel organe consultatif expert pour remplacer l'ancienne Sous-Commission; d'établir les priorités et le programme de travail; d'établir les règles de procédure, les échéanciers et les règles de fonctionnement du Conseil.

Pendant cette session, le Conseil a adopté deux grands traités internationaux et en a recommandé l'adoption à l'Assemblée générale : la *Convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées*, adoptée par consensus; et la *Déclaration sur les droits des peuples autochtones*, adoptée par 30 voix contre 2; le Canada et la Russie se sont prononcés contre⁴⁹. Le Conseil a également adopté deux résolutions présentées par l'Organisation de la Conférence islamique (« OCI »)⁵⁰. L'une d'elles, qui condamne la diffamation des religions et l'incitation à la haine raciale et religieuse, a été adoptée par 33 voix contre 12⁵¹, et l'autre, qui condamne les violations des droits de l'homme par Israël en Palestine et dans d'autres territoires arabes occupés, a été adoptée par 29 voix contre 12⁵². Le Canada a voté contre les deux résolutions.⁵³

b) Première session extraordinaire

En plus des sessions ordinaires, le tiers des membres du Conseil s'est réuni quatre fois en session extraordinaire pour discuter d'une question particulière.

⁴⁹ L'Algérie, l'Argentine, Bahreïn, le Bangladesh, le Ghana, la Jordanie, le Maroc, le Nigéria et les Philippines se sont abstenus de voter.

⁵⁰ Voir le chapitre 3, section C, où il est question de l'Organisation de la Conférence islamique.

⁵¹ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Ukraine ont voté contre cette résolution, et la République de Corée s'est abstenue.

⁵² L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Ukraine ont voté contre cette résolution; le Cameroun, le Ghana, le Guatemala, le Nigéria et la République de Corée se sont abstenus.

⁵³ On trouvera une explication du raisonnement du Canada à ce sujet dans les deux sections suivantes ainsi qu'à la note 74.

La première session extraordinaire s'est tenue les 5 et 6 juillet 2006. Convoquée par la Ligue arabe⁵⁴, elle a débouché sur l'adoption d'une résolution qui condamne les violations des droits de l'homme commises par Israël dans le territoire palestinien occupé et demande l'envoi d'une mission d'enquête dans ce territoire. Cette résolution a été adoptée par 29 voix contre 11; le Canada a voté contre⁵⁵. La délégation canadienne a fait observer que le Canada aurait pu être en mesure « d'appuyer la résolution si le texte avait été plus équilibré »⁵⁶ et a engagé « Israël et l'Autorité palestinienne à respecter intégralement les lois et les principes humanitaires internationaux [...] Nous ne pouvons accepter que le Conseil adresse toutes ses critiques à Israël en fermant les yeux sur les préoccupations légitimes de cette partie en matière de sécurité⁵⁷ ».

En définitive, les membres de la mission n'ont pu obtenir les visas nécessaires à l'exécution de leur travail.

c) Deuxième session extraordinaire

La deuxième session extraordinaire, demandée par la Ligue arabe et l'OCI, s'est déroulée le 11 août 2006. Une résolution qui condamne la situation des droits de l'homme au Liban causée par les opérations militaires israéliennes y a été adoptée par 27 voix contre 11; le Canada a voté contre⁵⁸. La délégation canadienne a indiqué que, malgré l'occasion offerte d'examiner la situation des droits de l'homme découlant du conflit, la résolution était « manifestement partielle et ne condamne pas le tir intempestif de roquettes du Hezbollah sur Israël, membre démocratique des Nations Unies, qui visait uniquement à tuer des civils⁵⁹ ». Elle a dit que la résolution n'était « pas constructive », ajoutant qu'« à notre avis, les procédures et les réalisations du Conseil doivent respecter les principes sur lesquels celui-ci repose. Au lieu de retomber dans ses habitudes non

⁵⁴ Voir le chapitre 3, section C, où il est question de la Ligue arabe.

⁵⁵ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni et l'Ukraine ont voté contre cette résolution; le Cameroun, le Mexique, le Nigéria, la République de Corée et la Suisse se sont abstenus.

⁵⁶ Gouvernement du Canada, *Statement in Explanation of Vote by the Delegation of Canada*, 6 juillet 2006. [TRADUCTION]

⁵⁷ Gouvernement du Canada, *Statement by the Delegation of Canada*, 5 juillet 2006. [TRADUCTION]

⁵⁸ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni et l'Ukraine ont voté contre cette résolution; le Cameroun, le Gabon, le Ghana, le Guatemala, le Nigéria, les Philippines, la République de Corée et la Suisse se sont abstenus.

⁵⁹ Gouvernement du Canada, *Statement by Ambassador Paul Meyer of Canada to Special Session of the UN Human Rights Council*, 11 août 2006. [TRADUCTION]

productives, il doit assurer l'universalité, l'objectivité et la non-sélectivité dans l'examen des questions relatives aux droits de l'homme et éliminer le système deux poids deux mesures et la politisation⁶⁰. » Le Comité souscrit tout à fait à la position de la délégation canadienne sur cette question.

d) Deuxième session ordinaire

La deuxième session du Conseil s'est tenue du 18 septembre au 6 octobre et du 27 au 29 novembre 2006. Elle a donné lieu à l'adoption de nombreuses résolutions :

- Une résolution parrainée par l'OCI et par Cuba selon laquelle les mesures prises par Israël pour modifier le caractère et le statut juridique du Golan sont nulles et non avenues et constituent une violation flagrante du droit international. Elle a été adoptée par 32 voix contre 1; le Canada a voté contre⁶¹.
- Une résolution parrainée par l'OCI et par Cuba, qui exhorte Israël à renoncer à sa politique d'implantation dans le territoire palestinien occupé et à empêcher l'installation de nouveaux colons. Elle a été adoptée par 45 voix contre 1; le Canada a voté contre⁶².
- Une résolution parrainée par Cuba sur les effets des politiques de réforme économique et de la dette extérieure sur la jouissance effective de tous les droits de l'homme, où le Conseil prie la Haut-Commissaire aux droits de l'homme d'organiser des consultations d'experts pour discuter du projet de principes directeurs généraux. Elle a été adoptée par 33 voix contre 15; le Canada a voté contre⁶³.
- Une résolution présentée par le Canada et modifiée par l'OCI, qui prône l'application effective des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme en précisant que le Conseil a pris note de la proposition d'organe conventionnel unifié de la Haut-Commissaire aux droits de l'homme et qu'il encourage celle-ci à effectuer une étude des diverses options envisageables pour réformer le système d'organes conventionnels, à demander l'avis des États et des autres intéressés sur la question et à lui faire rapport à ce sujet. Cette résolution a été adoptée par consensus.
- Une résolution présentée par le Brésil sur l'incompatibilité entre la démocratie et le racisme, par laquelle le Conseil prie le Rapporteur spécial sur les formes contemporaines de racisme, de discrimination raciale, de xénophobie et de l'intolérance qui y est associée d'inclure, dans le rapport qu'il soumettra, la question de la participation politique des groupes vulnérables au processus décisionnel des gouvernements, des partis, des parlements et de la société civile dans son ensemble. Elle a été adoptée par consensus.

⁶⁰ *Ibid.*

⁶¹ L'Allemagne, le Cameroun, la Finlande, la France, le Guatemala, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République de Corée, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Ukraine se sont abstenus.

⁶² Le Cameroun s'est abstenu.

⁶³ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République de Corée, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Ukraine ont voté contre cette résolution; le Pérou s'est abstenu.

- Une décision présentée par la Finlande au nom de l'Union européenne, qui accueille avec satisfaction les améliorations notables apportées à la situation des droits de l'homme au Népal et souligne la nécessité de s'attaquer aux défis à venir. Cette décision a été adoptée par consensus.
- Une décision présentée par l'Allemagne et l'Espagne et portant sur les droits de l'homme et l'accès à l'eau, par laquelle le Conseil demande au Haut-Commissariat aux droits de l'homme de mener une étude détaillée sur la portée et la teneur des obligations pertinentes touchant l'accès équitable à l'eau potable et à l'assainissement. Elle a été adoptée par consensus.
- Une décision présentée par la France sur les droits de l'homme et l'extrême pauvreté, par laquelle le Conseil prend acte du projet de principes directeurs sur l'extrême pauvreté et les droits de l'homme et en demande la diffusion. Elle a été adoptée par consensus.
- Une décision présentée par la Suisse sur les personnes privées de liberté dans le cadre de mesures antiterroristes, par laquelle le Conseil rappelle que les États doivent veiller à ce que toute mesure prise pour combattre le terrorisme soit conforme aux obligations qui leur incombent en vertu du droit international, en particulier du droit des droits de l'homme, du droit des réfugiés et du droit humanitaire. Elle a été adoptée par consensus.

Une des résolutions les plus controversées de la deuxième session portait sur la situation au Darfour. Au terme de longues négociations, le Conseil l'a rejetée par 22 voix contre 20⁶⁴. Présentée par le Canada et les membres de l'Union européenne, elle exigeait que le gouvernement soudanais poursuive en justice les responsables de la situation au Darfour. Le Conseil a plutôt adopté, par 25 voix contre 11, une résolution présentée par l'Algérie au nom des membres africains, et qui engage toutes les parties au conflit à mettre fin immédiatement aux violations des droits de l'homme et du droit international perpétrées dans la région. Le Canada a voté contre cette résolution⁶⁵.

Enfin, l'Algérie, au nom des membres africains, a proposé une décision qui porte sur le Groupe de travail intergouvernemental sur le réexamen des mandats et vise la

⁶⁴ L'Afrique du Sud, l'Algérie, l'Arabie saoudite, l'Azerbaïdjan, Bahreïn, le Bangladesh, la Chine, Cuba, Djibouti, la Fédération de Russie, le Gabon, l'Inde, l'Indonésie, la Jordanie, la Malaisie, le Mali, le Maroc, le Nigéria, le Pakistan, le Sénégal, le Sri Lanka et la Tunisie ont voté contre cette résolution; le Brésil, Maurice, les Philippines et la Zambie se sont abstenus.

⁶⁵ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Ukraine ont voté contre cette résolution; l'Argentine, l'Équateur, le Ghana, le Guatemala, le Japon, Maurice, le Pérou, la République de Corée, l'Uruguay et la Zambie se sont abstenus.

rédaction d'un code de conduite pour régir les procédures spéciales. Cette décision a été adoptée par 30 voix contre 15; le Canada a voté contre⁶⁶.

e) Troisième session extraordinaire

La troisième session extraordinaire, demandée par la Ligue arabe et l'OCI, a eu lieu le 15 novembre 2006. Elle a débouché sur l'adoption d'une résolution condamnant la violation des droits de l'homme qui résulte des incursions militaires israéliennes dans le territoire palestinien occupé et visant l'envoi d'une mission d'établissement des faits à Beit Hanoun. Cette résolution a été adoptée par 32 voix contre 8; le Canada a voté contre⁶⁷. La délégation canadienne a réitéré les préoccupations qu'elle avait formulées au sujet de l'équilibre au cours des sessions extraordinaires précédentes et a insisté pour que cessent les attaques à la roquette contre Israël et pour qu'Israël fasse preuve de retenue et prenne toutes les mesures possibles pour protéger les civils⁶⁸.

En définitive, la mission, dirigée par Desmond Tutu, ne s'est pas vu accorder les visas nécessaires à l'exécution de son travail.

f) Troisième session ordinaire

Au cours de sa troisième session, qui a eu lieu du 29 novembre au 8 décembre 2006, le Conseil a adopté une série de résolutions. L'une d'elles, sur la situation des droits de l'homme dans le territoire palestinien occupé, demande que soit rapidement appliquée la résolution adoptée pendant la première session qui visait notamment l'envoi immédiat d'une mission d'enquête dans la région. Elle a été adoptée par 34 voix contre 1, la voix dissidente étant celle du Canada⁶⁹. Une résolution parrainée par l'Algérie au nom des membres africains demande que le Conseil fasse fonction de comité préparatoire pour la Conférence d'examen de Durban et que l'examen soit axé sur l'application de la Déclaration et du Programme d'action de Durban. Elle a été adoptée

⁶⁶ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, le Guatemala, le Mexique, les Pays-Bas, le Pérou, la Pologne, la République de Corée, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Ukraine ont voté contre cette résolution; l'Argentine et l'Uruguay se sont abstenus.

⁶⁷ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie et le Royaume-Uni ont voté contre cette résolution; la France, le Guatemala, le Japon, la République de Corée, la Suisse et l'Ukraine se sont abstenus.

⁶⁸ Gouvernement du Canada, *Statement to the Third Special Session of the UN Human Rights Council (Canada)*, 15 novembre 2006.

⁶⁹ L'Allemagne, le Cameroun, la Finlande, la France, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Ukraine se sont abstenus.

par 34 voix contre 12; le Canada a voté contre⁷⁰. Une autre résolution, présentée par le Pakistan au nom de l'OCI, prie la Haut-Commissaire aux droits de l'homme de consulter le gouvernement libanais sur les moyens d'appliquer les recommandations pertinentes du rapport de la Commission d'enquête sur le Liban et de faire rapport au Conseil à sa quatrième session. Elle a été adoptée par consensus.

Pendant cette session, le Conseil a aussi adopté une décision parrainée par l'Algérie au nom des membres africains et portant sur les efforts déployés au niveau mondial pour éliminer totalement le racisme, la discrimination raciale, la xénophobie et l'intolérance qui y est associée et pour assurer le suivi intégral de la Conférence mondiale ainsi que la mise en œuvre effective de la Déclaration et du Programme d'action de Durban. Cette décision vise l'établissement d'un comité spécial du Conseil des droits de l'homme ayant pour mandat d'élaborer des normes complémentaires sous la forme d'une convention ou d'un protocole additionnel à la *Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale*. L'objectif était de combler les lacunes actuelles de la Convention et d'établir de nouveaux textes normatifs destinés à combattre le racisme, notamment l'incitation à la haine raciale et religieuse. Cette décision a été adoptée par 33 voix contre 12; le Canada a voté contre en raison des difficultés issues de la Conférence de Durban de 2001⁷¹.

Enfin, le Conseil a examiné les comptes rendus de diverses procédures spéciales sur certains thèmes et pays.

g) Quatrième session extraordinaire

La quatrième session extraordinaire a eu lieu les 12 et 13 décembre 2006. Demandée par le Canada avec l'appui de l'Union européenne, elle a donné lieu à l'adoption d'une résolution, par consensus, visant l'envoi au Darfour d'une mission chargée d'examiner les allégations d'atteinte aux droits de l'homme. En définitive, la mission n'a pas reçu les visas nécessaires; elle a toutefois accompli une partie de son travail en interrogeant des particuliers dans les pays voisins du Soudan.

⁷⁰ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République de Corée, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni et la Suisse ont voté contre cette résolution; l'Ukraine s'est abstenue.

⁷¹ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République de Corée, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni et la Suisse ont voté contre cette décision; l'Ukraine s'est abstenue.

h) Quatrième session ordinaire

Le Conseil a adopté de nombreuses résolutions au cours de sa quatrième session, tenue du 12 au 30 mars 2007 :

- Après la présentation du rapport de la Mission de haut niveau sur le territoire palestinien occupé, une résolution qui demande l'application des résolutions de la première et de la troisième sessions extraordinaires et l'envoi de deux missions dans le territoire. Elle a été adoptée par consensus.
- Après la présentation du rapport de la Mission de haut niveau sur le Darfour⁷², une résolution, soumise par l'Allemagne au nom de l'Union européenne, qui prend note du rapport et constate avec regret que la mission n'a pu se rendre au Soudan. Dans cette résolution, le Conseil exprime sa vive préoccupation face aux violations en cours des droits de l'homme et du droit humanitaire international au Darfour et décide de constituer un groupe présidé par la Rapporteuse spéciale sur la situation au Soudan et de le charger de travailler avec le gouvernement soudanais et les organes de protection des droits de l'homme de l'Union africaine pour assurer le suivi effectif des résolutions et des recommandations sur le Darfour et pour surveiller la situation des droits de l'homme sur le terrain. Elle a été adoptée par consensus.
- Une résolution, parrainée par le Portugal, qui demande à tous les États d'envisager la signature, la ratification et l'application du *Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels* et de garantir que ces droits peuvent être exercés sans distinction. Elle a été adoptée par consensus.
- Une résolution sur le droit au développement, présentée par Cuba au nom du Mouvement des pays non alignés⁷³, qui demande au Conseil de veiller à ce que son ordre du jour contribue à promouvoir le développement durable et la réalisation des Objectifs du Millénaire pour le développement et de s'entendre sur un programme de travail visant à placer le droit au développement sur un pied d'égalité avec les autres droits de l'homme énoncés dans les traités fondamentaux de l'ONU relatifs aux droits de l'homme. Cette résolution a été adoptée par consensus.
- Une résolution, présentée par la Chine, sur la mondialisation et ses effets sur la pleine jouissance des droits de l'homme, qui souligne que le développement devrait être au cœur du programme économique international et que la cohérence entre les stratégies nationales de développement et les obligations et engagements internationaux aiderait à créer un climat favorable au développement. Elle a été adoptée par 34 voix contre 13; le Canada a voté contre⁷⁴.
- Une résolution, présentée par l'Afrique du Sud, qui vise à rectifier le statut juridique du Comité des droits économiques, sociaux et culturels en mettant celui-ci sur le même plan que tous les autres organes de suivi des traités. Elle a été adoptée par consensus.

⁷² Ce rapport attribuait au gouvernement soudanais la responsabilité des crimes contre les droits de l'homme et exhortait le Conseil de la sécurité de l'ONU à intervenir.

⁷³ Voir le chapitre 3, section C, où il est question du Mouvement des pays non alignés.

⁷⁴ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République de Corée, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Ukraine ont voté contre cette résolution.

- Une résolution, présentée par le Pakistan au nom de l'OCI, sur la lutte contre la diffamation des religions, qui engage les États à interdire la diffusion d'idées et de documents racistes et xénophobes visant toute religion ou ses fidèles et constituant une incitation à la haine, à l'hostilité ou à la violence raciale ou religieuse et qui engage instamment les États à offrir une protection adéquate contre les actes de haine, de discrimination, d'intimidation et de coercition résultant de la diffamation des religions. Elle a été adoptée par 24 voix contre 14; le Canada a voté contre⁷⁵.
- Une résolution, présentée par la Chine, sur le renforcement du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, qui réaffirme que le mandat du Haut-Commissaire consiste notamment à promouvoir et à protéger la réalisation du droit au développement et qui demande au Haut-Commissaire de renforcer la coopération internationale pour la promotion et la protection de tous les droits de l'homme. Elle a été adoptée par 35 voix contre 0; le Canada s'est abstenu⁷⁶.
- Une décision, présentée par Cuba au nom du Mouvement des pays non alignés, sur les droits de l'homme et les mesures coercitives unilatérales, qui demande au Secrétaire général des Nations Unies de porter la décision à l'attention de tous les États et de solliciter leurs vues ainsi que des informations sur les incidences des mesures coercitives unilatérales et les effets négatifs qu'elles ont sur leurs populations. Cette décision a été adoptée par 32 voix contre 12; le Canada a voté contre⁷⁷.
- Une décision, présentée par Cuba au nom du Mouvement des pays non alignés, sur le renforcement de la coopération internationale dans le domaine des droits de l'homme, qui demande à la Haut-Commissaire aux droits de l'homme de consulter les États et les organisations intergouvernementales et non gouvernementales sur les moyens de renforcer la coopération internationale au sein des mécanismes de l'ONU pour les droits de l'homme, notamment du Conseil des droits de l'homme. Elle a été adoptée par consensus.

Le Conseil a aussi examiné les comptes rendus des diverses procédures spéciales pour certains thèmes et pays.

⁷⁵ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, le Guatemala, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République de Corée, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Ukraine ont voté contre cette résolution; l'Argentine, le Brésil, l'Équateur, le Ghana, l'Inde, le Nigéria, le Pérou, l'Uruguay et la Zambie se sont abstenus. Le Canada s'est prononcé régulièrement contre les projets de résolution qui condamnent la diffamation des religions et l'incitation à la haine raciale et religieuse, notant qu'il réproouve l'attention accordée à une seule religion et que ces résolutions n'abordent pas la question de la liberté d'expression. La délégation canadienne note que le Canada souscrit aux principes généraux, mais tient à préserver un juste équilibre dans le dossier des droits de l'homme.

⁷⁶ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, le Guatemala, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Ukraine se sont abstenus.

⁷⁷ L'Allemagne, le Canada, la Finlande, la France, le Japon, les Pays-Bas, la Pologne, la République tchèque, la Roumanie, le Royaume-Uni, la Suisse et l'Ukraine ont voté contre cette décision, et la République de Corée s'est abstenue.

C. DYNAMIQUE DES BLOCS

Il a suffi au Comité d'analyser le décompte des votes et les observations formulées au Conseil des droits de l'homme pour se rendre compte qu'Isabelle Duplessis de l'Université de Montréal a raison lorsqu'elle affirme que « les vieux démons de la défunte Commission des droits de l'homme...semblent déjà renaître au sein du nouveau Conseil⁷⁸ ». Selon Paul Heinbecker, le Conseil est devenu « un prétexte pour [...] [ramener sur le tapis] des problèmes internationaux d'ordre géostratégique qui demeurent irrésolus⁷⁹ ». La dynamique des blocs est manifeste dans toutes les actions du Conseil et, aux dires d'Eric Tistounet du Haut-Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, il y a toujours « énormément de tension⁸⁰ » dans la salle.

Le Comité a constaté que le Conseil se divise essentiellement en deux camps, d'une part, l'Organisation de la Conférence islamique (OCI), la Ligue des États arabes et le Mouvement des pays non alignés et, d'autre part, le Canada, l'Union européenne et une petite poignée d'autres États alliés relativement solidaires. Constituée en 1969, l'OCI est une organisation intergouvernementale de 57 États membres qui ont décidé d'unir leurs efforts pour défendre les intérêts et le bien-être des musulmans partout dans le monde⁸¹. L'OCI est actuellement très influente au Conseil puisqu'elle a effectivement la haute main sur les votes d'au-delà de 17 États membres. Selon le document *Human Rights Scorecard: Canada at the UN in 2006-2007*⁸² remis au Comité par UNWatch, plus des deux tiers des États membres du Conseil, soit la totalité des États africains et la moitié des États asiatiques, font partie de l'OCI. UNWatch et d'autres observateurs déplorent que ce regroupement des États membres ait permis à un bloc de pays d'exercer des pressions concertées pour exiger la tenue de sessions extraordinaires portant sur de présumées violations des droits de l'homme commises par leurs adversaires.

La Ligue des États arabes ou la Ligue arabe, joue aussi un rôle dans les clivages observés au Conseil. Constituée en 1945, la Ligue arabe s'est donné pour mission de

⁷⁸ Isabelle Duplessis, document présenté au Comité, *La mission du nouveau Conseil des droits de l'homme des Nations Unies*, 23 avril 2007.

⁷⁹ Témoignage de M. Heinbecker.

⁸⁰ Eric Tistounet, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, témoignage devant le Comité, 7 mars 2007.

⁸¹ Pour en savoir plus : <http://www.oic-oci.org>.

⁸² <http://www.unwatch.org/site/apps/nl/content2.asp?c=bdKKISNqEmG&b=1330819&ct=3601691>.

servir le bien commun de tous les pays arabes⁸³. Ses États membres occupent actuellement sept sièges au Conseil des droits de l'homme.

Enfin, plus de la moitié des sièges au Conseil des droits de l'homme sont actuellement occupés par des États membres du Mouvement des pays non alignés. L'objectif de cette organisation, qui regroupe 116 pays en développement et dont la création remonte à 1955, est de défendre les intérêts politiques, économiques et culturels des pays en développement⁸⁴.

Des témoins ont affirmé que depuis la première réunion du Conseil des droits de l'homme, ces trois regroupements constitués d'à peu près les mêmes États membres se sont ligüés pour parrainer et faire adopter des résolutions qui servent leurs intérêts – souvent diamétralement opposés à ceux du Canada et des autres pays qui partagent les mêmes idées. Vote après vote, le partage des voix est toujours à peu près le même, soit 33 contre 12 ou 34 contre 11, le Canada se rangeant dans le camp opposé à la résolution. Paul Heinbecker souligne que les tendances observées dans le décompte des votes peuvent, dans une certaine mesure, s'expliquer par la perception de l'OCI, du Mouvement des pays non alignés et de la Ligue arabe qui voient là une façon de se défendre contre l'hégémonie du monde développé. Voici ce qu'il a dit à ce sujet :

Les gens préserveront une certaine solidarité, même devant ce qui n'est manifestement pas dans leur intérêt ou ce qui est manifestement mal. La valeur importante pour beaucoup de pays est de rester unis aux autres parce qu'ils se sentent faibles et impuissants. C'est vrai dans la plupart des cas, mais s'ils semblent croire qu'ils peuvent unir leurs forces, c'est qu'ils exercent à tout le moins une certaine influence vis-à-vis des États-Unis et des autres grandes puissances⁸⁵.

Cette dynamique des blocs a été particulièrement manifeste lors des quatre sessions extraordinaires, dont trois portaient expressément sur des violations des droits de l'homme commises par Israël, et une sur la situation au Darfour. La résolution de l'Assemblée générale à l'origine de la création du Conseil des droits de l'homme est telle qu'il est effectivement facile à de petits groupes de former un bloc représentant le tiers des États membres et d'ainsi pouvoir demander la tenue d'une session extraordinaire. Lors des sessions extraordinaires et des autres sessions du Conseil, la dynamique des

⁸³ Pour en savoir plus : http://www.arableagueonline.org/las/index_en.jsp.

⁸⁴ BBC, « Profile: Non-Aligned Movement », 11 septembre 2006, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/2798187.stm>.

⁸⁵ Témoignage de M. Heinbecker.

blocs a facilité l'adoption d'une série de résolutions anti-Israël, alors que d'autres violations des droits de la personne sont passées inaperçues. Selon Elizabeth Riddell-Dixon de l'université de Western Ontario, « [certains] pays veulent siéger au Conseil pour les mauvaises raisons [...] ils sont en train de se rendre compte qu'il y a définitivement des avantages à faire dérailler un processus avec des débats géopolitiques, à se protéger soi-même et ses amis, à vilipender ses ennemis et à veiller à ce que le processus n'avance pas. Cela donne un certain pouvoir.⁸⁶ »

Certes, la différence dans le nombre de résolutions contre Israël et dans la terminologie utilisée est manifeste. Ainsi, dans la résolution S-3/1 adoptée lors de la troisième session extraordinaire, le Conseil exprime « *son horreur* devant le fait qu'Israël ait tué des civils palestiniens dans leur sommeil à Beit Hanoun⁸⁷ », alors que dans la décision S-4/101 adoptée lors de la quatrième session extraordinaire, il exprime « sa préoccupation devant la gravité de la situation des droits de l'homme et de la situation humanitaire au Darfour » et accueille avec satisfaction « la coopération établie par le Gouvernement soudanais⁸⁸ ». Comme l'ont souligné Payam Akhavan et Amnistie Internationale, la décision adoptée au sujet de la situation au Darfour est sensiblement plus « *tiède*⁸⁹ » que les résolutions adoptées par le Conseil des droits de l'homme au sujet des actions menées par Israël. Un représentant d'ONG qui a comparu devant le Comité à Genève a souligné qu'en définitive, le Conseil des droits de l'homme avait été créé juste au moment où la situation au Liban a dégénéré en crise en 2006. Le Conseil se devait de faire quelque chose au sujet de cette crise, mais la dynamique des blocs l'a empêché d'agir de façon responsable.

Adèle Dion et Robert Sinclair du ministère des Affaires étrangères ont souligné que la dynamique des blocs au Conseil s'est aussi manifestée dans le manque de transparence et de consultations de plus en plus généralisé avant le dépôt du texte des nouvelles résolutions présentées au Conseil. Ils ont fait savoir que depuis que le nouveau

⁸⁶ Elizabeth Riddell-Dixon, professeur, département de Sciences politiques, Université de Western Ontario, témoignage devant le Comité, 26 février 2007.

⁸⁷ Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Violations des droits de l'homme résultant des incursions militaires israéliennes dans le territoire palestinien occupé, notamment l'incursion récente dans le nord de Gaza et l'attaque contre Beit Hanoun*, S-3/1, 15 novembre 2006.

⁸⁸ Conseil des droits de l'homme de l'ONU, *Situation des droits de l'homme au Darfour*, S-4/101, 13 décembre 2006.

⁸⁹ Témoignage de M. Neve.

Conseil a commencé ses travaux, il est arrivé à maintes reprises que le Canada reçoive le texte de résolutions à la toute dernière minute. Voici ce qu'a dit Robert Sinclair à ce propos :

La règle de base à laquelle tout le monde se raccroche est la règle des 24 heures, qui veut que vous donniez un préavis d'au moins 24 heures. En dehors de cela, il y a certaines attentes ou conventions en matière de décorum, en vue d'offrir aux gens ou aux délégations la possibilité d'intervenir dans le processus. En ce qui concerne, certainement, le Canada, cela fait partie de notre approche pour ce qui est du Conseil et des sessions extraordinaires; en d'autres termes; il faut prévoir du temps pour bâtir le consensus qui débouchera sur un résultat efficace et équilibré⁹⁰.

Le Comité craint que, face à cette dynamique de blocs, les défenseurs des droits de la personne comme le Canada ne puissent pas faire grand-chose au sein du Conseil des droits de l'homme. Les pays d'Europe occidentale et les autres groupes d'États membres sont surpassés en nombre. Des représentants du gouvernement ont souligné que le Canada manque un bon nombre de ses alliés naturels comme l'Australie, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis sur le Conseil. Des représentants d'ONG entendus par le Comité à Genève ont insisté sur le fait que pour arriver à faire jouer la dynamique des blocs au sein du Conseil en sa faveur plutôt que contre lui, le Canada doit apprendre à traiter avec des pays avec lesquels il n'a pas l'habitude de s'allier. Adèle Dion et des représentants de la Mission permanente à Genève ont fait savoir au Comité que le Canada est actuellement très actif dans les discussions en cours à Genève ainsi que dans les pourparlers amorcés avec des États alliés non membres du Conseil. Le Canada discute des problèmes du Conseil des droits de l'homme dans les capitales et principaux États membres de l'ONU, cherche à établir des coalitions au sein des groupes régionaux et soutient les campagnes électorales en cours dans les États affichant un bon bilan au chapitre des droits de la personne.

Par ailleurs, des représentants d'ONG à Genève ont aussi dit au Comité que depuis la création du Conseil des droits de l'homme, les rapports du Canada avec l'ONU semblaient avoir changé. Ils sont d'avis que le Canada devrait faire preuve de plus de diplomatie dans ses interventions au Conseil. Certains s'inquiètent de la rigidité et de la virulence dont fait actuellement preuve le Canada au Conseil. En particulier, il semblerait

⁹⁰ Robert Sinclair, directeur adjoint, Droits de la personne, Affaires étrangères et Commerce international Canada, témoignage devant le Comité, 26 février 2007.

que la position régulièrement minoritaire du Canada dans les votes concernant Israël ait incité l'OCI à pinailler sur des détails en guise de représailles pour retarder l'adoption de résolutions par ailleurs anodines. Ces ONG se demandent s'il appartient au Canada de céder aux pressions d'États non participants comme les États-Unis, qui l'encouragent à adopter une attitude plus agressive, ou s'il ne devrait pas plutôt s'en tenir à son rôle plus traditionnel de véritable bâtisseur de ponts. Depuis que la position du Canada a changé, le rôle de médiateur et de bâtisseur de ponts semble être échu à la Norvège, qui intervient à titre d'observateur au Conseil.

Il va sans dire que le Comité craint que la dynamique des blocs nuise grandement au bon fonctionnement du Conseil. Le Canada doit trouver une façon de jouer efficacement son rôle au sein du Conseil de façon à ne pas perdre sa voix et son influence. Il importe aussi d'éviter que les considérations politiques et la volonté d'affirmation des États membres ne prennent le pas sur la protection des droits de la personne.

D. L'EXAMEN PÉRIODIQUE UNIVERSEL (EPU)

Dans ce contexte, le Comité voulait faire le point sur les progrès accomplis jusqu'ici en ce qui concerne l'établissement des règles applicables à l'examen périodique universel, puisque cette procédure est l'un des principaux éléments novateurs du nouveau Conseil des droits de l'homme qui permettra peut-être de venir à bout de certains des obstacles politiques en jeu.

Le 30 juin 2006, le Conseil a créé un Groupe de travail intergouvernemental intersessions à composition non limitée chargé d'établir les modalités de la procédure d'EPU, et a nommé l'ambassadeur Mohammed Loulichki du Maroc au poste de Facilitateur. Le Groupe de travail a entrepris de faire régulièrement rapport au Conseil des négociations sur la mise en œuvre de la procédure processus d'examen en septembre 2006. Il a accepté les propositions écrites de différents intervenants et invité les représentants des gouvernements et des organismes non gouvernementaux à participer à des consultations informelles à ce sujet.

À la quatrième session du Conseil, M. Loulichki a prononcé une allocution pour présenter ses conclusions préliminaires et mentionné que même s'il existe un certain

consensus, bon nombre d'aspects complexes n'ont toujours pas été examinés ni résolus⁹¹.

Les éléments de convergence sont les suivants :

- Tous les États membres du Conseil devraient être examinés pendant qu'ils siègent au Conseil et ceux qui sont élus pour un mandat d'un ou deux ans devraient être examinés les premiers;
- L'examen commencera après l'adoption de la procédure d'examen périodique universel par le Conseil;
- L'examen et l'ordre d'examen devraient être arrêtés dès que possible afin de permettre aux États de se préparer, et la durée de l'examen ne devrait pas être excessive ni constituer un fardeau;
- La sélection des pays à examiner devrait obéir au principe de la répartition géographique équitable;
- La périodicité de l'examen sera de quatre ans (48 pays par an) ou de cinq ans (39 pays par an);
- La durée de l'examen est de trois heures, une heure supplémentaire étant prévue pour l'examen du document final par le Conseil en séance plénière;
- L'objectif de l'examen consiste à évaluer le travail accompli par un État au chapitre des droits de l'homme, à vérifier que l'État s'est acquitté de ses obligations en matière de droits de l'homme, à améliorer la situation des droits de l'homme sur le terrain, à accroître la capacité de l'État et à faire connaître les pratiques exemplaires, à prendre note des transformations positives et des défis à relever et à offrir l'aide technique et l'appui nécessaires au renforcement des capacités, en consultation avec le pays concerné et avec son consentement;
- La base de l'examen devrait être la Charte de l'ONU, la *Déclaration universelle des droits de l'homme*, les instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels l'État est partie de même que les contributions volontaires et engagements des États;
- L'examen se fondera sur un rapport préparé par l'État à partir des lignes directrices à adopter et sur une compilation des données recueillies par le Haut-Commissariat aux droits de l'homme à partir des conclusions des organes de suivi des traités, des procédures spéciales et d'autres documents;
- La décision finale sera adoptée par le Conseil en séance plénière et largement diffusée;
- L'examen ultérieur devrait entre autres être axé sur la suite donnée à l'examen précédent.

D'importantes considérations restent néanmoins à débattre. Ces questions litigieuses portent notamment sur la détermination de l'ordre d'examen; la question de savoir si l'examen devrait être mené par le Conseil dans son ensemble ou par un groupe de travail distinct; la pertinence ou non de demander à un expert de préparer un résumé

⁹¹ Mohammed Loulichki, *Document officiel sur la procédure d'examen périodique universel*, A/HRC/4/117, 15 mars 2007.

en vue de la procédure d'examen; l'utilité ou non de nommer un rapporteur pour assurer un suivi et la détermination des mesures à prendre à l'endroit des États qui refusent de collaborer à la procédure d'examen.

Amnistie Internationale a dit au Comité que le Canada a été l'un des tout premiers et des plus ardents défenseurs de la procédure d'EPU. Lors de la première session du Conseil, le Canada a qualifié l'examen d'outil important et innovateur qui aidera à axer les efforts sur le respect des droits de la personne et l'obtention de résultats tangibles⁹². Au cours de cette session et dans un document de travail subséquent, des représentants canadiens ont affirmé que l'examen devrait être mené de façon ouverte et transparente de manière à favoriser la coopération, et devrait établir les besoins et les possibilités d'appui aux États intéressés à recevoir une aide technique et à renforcer leurs capacités. La délégation s'est montrée favorable à l'idée de fixer la périodicité à trois ans (même si le Groupe de travail envisage maintenant de la fixer à quatre ou cinq ans) et a insisté sur le fait que l'EPU ne devrait pas faire double emploi avec les mécanismes existants.

Le Comité est généralement d'accord avec les témoins qui perçoivent la mise en œuvre de l'EPU comme un changement structurel important. Payam Akhavan voit dans cet examen une excellente possibilité de dépolitiser l'approche du Conseil à l'égard de la situation des droits de l'homme, et la Haut-Commissaire aux droits de l'homme est d'avis que l'EPU mettra en lumière des violations chroniques des droits de l'homme qui n'ont jamais été révélées avant pour des raisons politiques. Comme l'a souligné Jean-Louis Roy de Droits et Démocratie, « [c]ette sélectivité est une chose du passé. Tous les pays doivent désormais dire quelque chose sur ce qui se passe chez eux⁹³. » Les ONG qui ont comparu devant le Comité à Genève ont affirmé que l'EPU avait donné une grande visibilité aux droits de la personne. Alex Neve a pour sa part dit espérer que l'EPU deviendra l'une des procédures relatives aux droits de la personne les plus importantes au sein du système des Nations Unies : « Nous pensons que ce processus nous donne une force de frappe qui n'a jamais auparavant existé au sein du système international⁹⁴. » Toujours selon M. Neve, « [s]i ce travail est fait correctement, cela pourra, ce qui serait

⁹² Gouvernement du Canada, *Déclaration au Conseil des droits de l'homme de l'ambassadeur Paul Meyer, Mission permanente du Canada, au nom du Canada, de l'Australie et de la Nouvelle-Zélande, Examen périodique universel*, 28 juin 2006.

⁹³ Jean-Louis Roy, président, Droits et Démocratie, témoignage devant le Comité, 23 avril 2007.

⁹⁴ Témoignage de M. Neve.

sans parallèle, permettre au Conseil de disposer véritablement des moyens nécessaires pour promouvoir les droits de la personne dans tous les pays de façon uniforme, objective, transparente et même constructive⁹⁵ ». Enfin, la Haut-Commissaire aux droits de l'homme a exprimé l'espoir qu'une fois que la procédure d'examen sera en place, la communauté internationale verra une vague de ratifications et de rapports aux organes créés en vertu d'instruments internationaux.

Malgré tout, certaines préoccupations subsistent toujours à propos de l'EPU. Le Comité fait écho ici aux observations formulées par certaines ONG à Genève, qui craignent que si l'examen est mené par le Conseil des droits de l'homme dans son ensemble et que trois heures sont consacrées à chaque pays, le Conseil ne disposera plus que de six semaines par année pour s'acquitter de son travail courant. Le Comité croit que l'EPU gagnera en efficacité si un mécanisme est créé au sein du Conseil pour offrir une tribune propice à la tenue d'un véritable débat et à l'audition d'experts-conseils en la matière, et le Conseil lui-même pourra continuer de se consacrer à l'étude des questions relatives aux droits de l'homme. L'EPU ne doit pas se fonder sur les rapports des États eux-mêmes et ne doit pas être exclusivement non plus un mécanisme d'évaluation par des pairs, mais doit faire intervenir aussi des spécialistes, des ONG et d'autres intervenants encore. Le Comité s'inquiète aussi de la lenteur à établir la procédure d'examen – le premier anniversaire du Conseil arrive à grands pas et le mandat de certains États est sur le point d'arriver à échéance⁹⁶. Le Comité craint que ces États quittent le Conseil avant d'avoir pu faire l'objet d'un examen.

Outre ces préoccupations, le Comité tient à attirer l'attention sur les observations de Payam Akhavan, selon lequel le Conseil doit à tout prix éviter que l'EPU ne devienne un substitut à d'autres mécanismes d'examen comme les procédures spéciales qui, contrairement à l'EPU, permettent effectivement de prendre des mesures préventives ou d'intervenir en cas d'urgence plutôt que d'attendre le prochain examen. Le Comité souligne que l'EPU offre de grandes possibilités, mais que sa mise en œuvre ne doit pas se faire à la légère.

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ La durée des mandats des États initialement élus pour faire partie du Conseil est échelonnée – elle varie d'un an à trois ans. Par conséquent, les États qui se sont vu confier un mandat d'un an en juin 2006 verront celui-ci arriver à échéance en juin 2007.

E. PROCÉDURES SPÉCIALES

Heike Alefson du Haut-Commissariat aux droits de l'homme a affirmé au Comité que plus encore que l'EPU, l'examen des mandats des procédures spéciales est l'une des questions les plus litigieuses et les plus politisées auxquelles le Conseil a eu à faire face jusqu'ici.

Comme il a confié à une entité distincte le soin d'examiner les modalités de mise en œuvre de l'EPU, le 30 juin 2006 le Conseil a créé un Groupe de travail intergouvernemental intersessions à composition non limitée sur l'application du paragraphe 6 de la résolution 60/251 (c'est-à-dire la résolution de l'Assemblée générale portant création du Conseil). Ce Groupe de travail est dirigé par trois Facilitateurs, dont Tomas Husak, représentant permanent pour la République tchèque, qui s'est expressément vu confier le mandat d'examiner les procédures spéciales. De nombreuses rondes de consultations ont eu lieu et un résumé des discussions sur l'examen des procédures spéciales a été préparé au terme de la deuxième session du Groupe de travail en février 2007⁹⁷. Comme dans le cas de l'EPU, même s'il existe un certain consensus, bon nombre d'aspects complexes n'ont toujours pas été examinés ni résolus. Les éléments de convergence sont les suivants :

- Les titulaires de mandat doivent respecter des critères fondamentaux en ce qui concerne, notamment, leur expertise, leur intégrité, leur indépendance, leur objectivité, leur impartialité, la répartition géographique, l'équilibre entre les sexes et la représentation des différents systèmes judiciaires;
- Les gouvernements, les groupes régionaux, les organisations internationales, les ONG, les autres organismes de défense des droits de l'homme ou les particuliers peuvent proposer des candidats – si les candidats satisfont aux critères, ils seront inscrits sur une liste de titulaires de mandat possibles;
- Les titulaires de mandat ne pourront assumer plus de deux mandats consécutifs de trois ans et pourront être nommés de nouveau après un intervalle de trois ans;
- Il faut rationaliser et normaliser le système actuel (l'objectif ultime étant la rationalisation et l'harmonisation) et il faut surtout chercher à corriger les lacunes en matière de protection (régions qui ne sont actuellement visées par aucun mandat) – il se peut qu'il faille à cette fin supprimer certains titulaires de mandat⁹⁸;
- Les méthodes de travail des procédures spéciales doivent être prévisibles, transparentes et impartiales;

⁹⁷ *Summary of Discussions on Review of Procedures*, A/HRC/4/CRP.4, 13 mars 2007; Tomas Husak, *Facilitator Non-Paper on Special Procedures*, 12 mars 2007.

⁹⁸ Heike Alefson souligne que les titulaires de mandat ont eux-mêmes entrepris une consultation pour savoir où sont les lacunes actuelles en matière de protection et devraient produire un document en avril 2007.

- Les titulaires de mandat doivent mettre davantage l'accent sur la coopération et devenir parties prenantes des activités conjointes⁹⁹;
- La forme, la structure, le contenu et l'à-propos des rapports de procédures spéciales doivent être améliorés de façon à ce que ceux-ci fournissent des renseignements crédibles et objectifs et formulent des recommandations réalistes et réalisables;
- La collaboration des gouvernements est essentielle;
- Il faut renforcer le suivi des recommandations et assurer une surveillance régulière afin de remédier aux lacunes relevées au chapitre de la mise en œuvre;
- Les procédures spéciales pourront interagir avec l'EPU et les rapports de procédures spéciales pourront servir de documentation aux fins de l'EPU;
- Les procédures spéciales seront encouragées à interagir avec les organes créés en vertu d'instruments internationaux, les ONG, le Haut-Commissariat aux droits de l'homme et d'autres organismes de l'ONU;
- L'interaction des procédures spéciales avec le mécanisme de règlement des plaintes du Conseil tiendra compte du caractère confidentiel de ce mécanisme;
- Les titulaires de mandat et les gouvernements doivent être tenus de rendre des comptes.

Néanmoins, d'importantes considérations relatives aux procédures spéciales font toujours l'objet d'un débat intensif. Les questions litigieuses sont les suivantes :

- La question de savoir si les titulaires de mandat sont choisis par nomination ou par élection ou suivant une procédure hybride;
- La nécessité ou non de réduire le nombre de titulaires de mandat;
- L'utilité ou non de faire une distinction entre les mandats de pays déjà établis par consensus ou ceux qui le sont par mise aux voix;
- La façon dont sera évaluée la collaboration avec les titulaires de mandat et les améliorations à apporter à la mise en œuvre des recommandations;
- Le degré de collaboration gouvernementale nécessaire – la question de savoir si les gouvernements doivent offrir un accès sans entrave à leurs affaires;
- La question de savoir si un nouveau code de conduite devrait être mis en œuvre pour les titulaires de mandat;
- Le degré de participation des gouvernements à la préparation des rapports des procédures spéciales;
- Les liens existant entre l'EPU, la future procédure d'audition des plaintes, les organes créés en vertu d'instruments internationaux et les procédures spéciales;
- Le degré de collaboration des procédures spéciales avec les ONG;
- Les différents modes d'interaction des procédures spéciales avec les médias.

Un certain nombre d'États et d'autres observateurs, dont le Canada, trouvent très inquiétant que certaines factions au Conseil tentent de limiter sérieusement les mandats et le nombre des procédures spéciales, voire de les éliminer, particulièrement celles qui

⁹⁹ Heike Alefson souligne que les titulaires de mandat ont eux-mêmes fait des efforts récemment pour coordonner leurs activités, et parfois produire des rapports et des communiqués conjoints.

visent un pays en particulier. Le Comité est heureux de constater que le Canada s'est vivement opposé aux propositions de tels groupes. Aux sessions du Conseil, la délégation canadienne a fait valoir que les procédures spéciales sont cruciales pour renforcer le Conseil et le système des droits de l'homme, et que le système des procédures spéciales est un des plus importants moyens par lesquels la communauté internationale peut promouvoir les droits de l'homme et s'élever contre les violations. La délégation a encouragé les États à accorder leur entière collaboration aux titulaires de mandat et déclaré que :

Lorsqu'on examinera les procédures spéciales, il faudra faire attention à préserver les fonctions qui y sont rattachées : études d'experts, rapports sur les questions et rapports de situation, missions sur le terrain, dialogue avec les États, sensibilisation, mise en relief des questions et des situations, établissement de normes et incitation à leur application, réponse aux communications, action urgente et fonction d'alerte¹⁰⁰.

Cependant, malgré les efforts déployés par le Canada, la poussée vers la limitation du nombre de procédures spéciales continue de susciter une vive préoccupation. Les représentants du Haut-Commissariat aux droits de l'homme ont déclaré au Comité qu'actuellement certains pays craignent que seules les procédures spéciales adoptées par consensus soient autorisées à poursuivre leurs mandats et qu'une proposition visant l'établissement de conditions très élevées ne rende pratiquement impossible l'adoption de nouvelles procédures spéciales. Comme l'a signalé Isabelle Duplessis dans un document qu'elle a présenté :

Alors que plusieurs pays cherchent un renforcement authentique du système et entrevoient la réforme dans ces termes, d'autres qualifient de rationalisation leur projet de ralentir le développement des mécanismes de contrôle hérités de l'ancienne Commission. S'ils ne visent pas tout simplement à abolir les procédures thématiques et par pays, certaines délégations étatiques désirent les soumettre dorénavant à un étroit contrôle politique¹⁰¹.

Le Comité constate une intensification des préoccupations au sujet de la limitation des procédures spéciales depuis que le Groupe africain a parrainé une résolution exigeant que le Groupe de travail chargé de l'examen des procédures spéciales revoie l'ébauche de

¹⁰⁰ Gouvernement du Canada, *Points de vue préliminaires au sujet de l'examen des mandats (Canada)*, 7 septembre 2006.

¹⁰¹ Duplessis, *La mission du nouveau Conseil des droits de l'homme des Nations Unies*.

manuel révisé et formule des recommandations, en plus de rédiger un code de conduite pour les titulaires de mandat. Comme nous l'avons déjà souligné au chapitre B, section B2d), cette résolution a été adoptée par un vote de 30 contre 15, le Canada étant parmi les opposants. Depuis que le Groupe africain a fait circuler un projet préliminaire de code de conduite, la question est devenue très politisée. Les représentants du Haut-Commissariat aux droits de l'homme soulignent que certains pays craignent que ce code de conduite devienne un outil de surveillance et de contrôle des procédures spéciales et qu'il affaiblisse l'indépendance et la crédibilité des titulaires de mandat. Alex Neve a déclaré au Comité que la question « est aujourd'hui un sujet de préoccupation, car il est indicatif de l'intention de certains gouvernements d'essayer de trouver des moyens de miner, de saper et de trahir l'indépendance des procédures spéciales »¹⁰². Dans l'explication qu'elle a donnée avant le vote sur la résolution du Groupe africain au cours de la deuxième session, la délégation canadienne a déclaré que :

Nous devons aussi éviter de prendre des mesures qui sembleraient porter atteinte à l'indépendance des procédures spéciales [...] Quelles qu'aient pu être les intentions des auteurs, cette proposition donne l'impression qu'on cherche à réexaminer, par voie de scrutin, le consensus auquel était parvenu le groupe de travail, afin de mieux circonscrire les procédures spéciales et de limiter le rôle vital qu'elles jouent¹⁰³.

Des témoins ont souligné que de nombreux États estiment qu'il existe déjà un code de conduite approprié figurant dans le Règlement régissant le statut et les droits et obligations élémentaires des personnalités au service de l'ONU non fonctionnaires du Secrétariat et des experts en mission, adopté à l'Assemblée générale de 2002, et que le code proposé n'ajoutera rien d'important au cadre actuel; Amnistie Internationale signale d'ailleurs que certains pays ont riposté en proposant un code de conduite à l'intention des gouvernements faisant l'objet d'une enquête par les procédures spéciales.

En définitive, il faudra attendre de voir les répercussions qu'auront les mesures proposées visant à limiter et à gérer les procédures spéciales. Le Comité convient que ces procédures doivent être rationalisées et harmonisées et que le Conseil doit veiller à les

¹⁰² Témoignage de M. Neve.

¹⁰³ Gouvernement du Canada, *Explanation of vote before the Vote, Canada, L2.2rev1*, septembre-octobre 2006. [TRADUCTION]

rendre utiles et responsables. Cependant, comme l'a souligné Heike Alefson, il faut trouver un équilibre délicat entre la reddition de comptes exigée et l'exercice d'une surveillance excessive à l'endroit des titulaires de mandat.

F. SOCIÉTÉ CIVILE

Le Comité souhaite cependant souligner un aspect apparemment favorable du nouveau Conseil des droits de l'homme, qui présente « un progrès considérable »¹⁰⁴ par rapport à la Commission des droits de l'homme, soit la participation de la société civile. Jean-Louis Roy, Sandeep Prasad, d'Action Canada pour la population et le développement, et Adèle Dion ont souligné que les représentants de la société civile ont dorénavant la possibilité de prendre la parole à chaque session et y sont plus intégrés. Ils peuvent participer à un dialogue interactif avec les rapporteurs spéciaux et soulever des questions à la section « autres questions » de l'ordre du jour. M^{me} Dion signale que : « [c]ela ne se voit plus que tous les porte-parole d'ONG soient relégués à la case horaire la moins désirable, en fin de programme, entre 18 heures et minuit, lorsque la salle est vide. Ils ont maintenant la possibilité d'être des participants beaucoup plus crédibles et réguliers dans les discussions »¹⁰⁵. Nombre de rencontres et de tables rondes menées parallèlement aux sessions du Conseil ont aussi vu une importante participation des ONG, ainsi que des institutions nationales des droits de l'homme et des États.

¹⁰⁴ Témoignage de Mme Dion.

¹⁰⁵ *Ibid.*

G. ÉVALUATION DES IMPRESSIONS DANS LE MONDE AU SUJET DU CONSEIL DES DROITS DE L'HOMME

Il est imparfait, mais il est légèrement supérieur à ce qui existait auparavant, et il est beaucoup mieux que rien¹⁰⁶.

D'après ce que le Comité a entendu, l'impression généralisée concernant la première année d'existence du Conseil des droits de l'homme est qu'il est encore trop tôt pour se prononcer. Pratiquement tous les témoins ont exprimé de la déception mêlée à un espoir prudent face à l'avenir. Jean-Louis Roy a su résumer ce point de vue, disant du Conseil que :

[c]'est un processus continu. Il faudra des années avant de parvenir à la formule finale. On fait en ce moment beaucoup de bon travail. Nous avons lu tous les rapports et j'estime que nous devrions nous retenir de porter un jugement définitif à cette étape-ci. Dans les années qui viennent, le Conseil passera des procédures à la substance¹⁰⁷.

En fin de compte, le Comité doit convenir que le Conseil des droits de l'homme est en évolution et que le processus d'édification de l'institution est loin d'être terminé, l'organisme ayant consacré la première année de son existence à mettre de l'ordre dans ses procédures. Le Conseil était en phase de construction et a jeté les bases d'un organisme viable. Malheureusement, ce chevauchement entre l'édification de l'institution, la protection des droits de l'homme et les réponses aux urgences dans ce domaine ont fait que la première année du Conseil a été particulièrement difficile. Comme le souligne Adèle Dion : « [i]l est extrêmement difficile de participer à l'édification d'une institution tout en essayant simultanément de la faire fonctionner comme s'il s'agissait d'un mécanisme pleinement développé »¹⁰⁸. Le Conseil en est encore à ses débuts.

Toutefois, le Comité constate que les manœuvres politiques qui ont causé l'échec de la Commission des droits de l'homme ne semblent pas vouloir s'atténuer et pourraient même être en train d'augmenter. Payam Akhavan a signalé que des changements intéressants avaient été apportés à la structure, mais que la politisation du passé se manifeste de nouveau : « Rebâtir des structures, c'est une chose; changer la culture de la

¹⁰⁶ Christopher Kenneth Penny, professeur adjoint de droit international, Norman Paterson School of International Affairs, témoignage devant le Comité, 26 février 2007.

¹⁰⁷ Témoignage de M. Roy.

¹⁰⁸ Témoignage de M^{me} Dion.

diplomatie internationale, c'est une toute autre histoire¹⁰⁹. » Le Comité a observé que le Conseil devra peut-être apprendre à composer avec la politisation existante. Le représentant d'une ONG rencontré à Genève a renforcé cette impression en soulignant que c'est trop demander que de s'attendre à ce que la nouvelle institution sorte des sentiers battus. Jean-Louis Roy a déclaré au Comité que le Conseil « sera toujours politisé. Il ne faut pas se faire d'illusions. [...] Les gouvernements ne vont pas franchir cette porte et décider de s'abstenir dès lors de tout jeu politique¹¹⁰. » Il a affirmé que ce sont les mécanismes comme l'examen périodique universel qui permettront de réduire cette politisation.

Pourtant, malgré le fait qu'il reste encore beaucoup à faire¹¹¹, le Comité convient avec la majorité des témoins qu'il est encore trop tôt pour porter un jugement définitif sur le Conseil des droits de l'homme. Il sera certes important de voir ce que les six groupes de travail chargés d'établir les processus, les règles et la procédure réussiront à instaurer afin d'offrir au Conseil une structure innovatrice et des lignes directrices apolitiques. Comme l'a souligné une ONG à Genève, l'examen périodique universel et les procédures spéciales seront essentiels au fonctionnement efficace du Conseil et ils devront être solides et efficaces pour produire des changements positifs.

Le Comité fait écho aux commentaires d'Éric Tistounet, lequel affirme que le Conseil suscite pour l'instant trop d'attentes et que pour bien évaluer les changements qui ont été mis en œuvre, il faut prendre du recul afin d'avoir une image ensemble, au lieu de se concentrer sur les détails qui ne fonctionnent pas. Comme l'a déclaré la Haut-Commissaire aux droits de l'homme, les États et les observateurs doivent avoir des attentes réalistes à l'égard du Conseil des droits de l'homme. Elle a précisé que la création du Conseil ne constitue pas un changement radical pour les Nations Unies, et qu'il n'y a donc aucune raison de s'attendre à ce que tous les problèmes de l'ancienne Commission soient réglés. Du moins, pas dans l'immédiat. Le Comité souhaite en effet signaler que, contrairement à ce que disent certains observateurs, particulièrement dans les médias, tout espoir n'est pas perdu pour le Conseil. Les craintes et les inquiétudes sont nombreuses, mais il faut reconnaître au Conseil ses qualités en tant qu'outil politique

¹⁰⁹ Témoignage de M. Akhavan.

¹¹⁰ Témoignage de M. Roy.

¹¹¹ Témoignage de M^{me} Dion.

et diplomatique de protection des droits de l'homme et lui offrir des solutions qui lui permettront d'œuvrer dans ce contexte.

H. LA PROPOSITION D'UN ORGANE CONVENTIONNEL UNIFIÉ

Avant de présenter ses recommandations, le Comité souhaite parler de l'évolution de la proposition de la Haut-Commissaire aux droits de l'homme visant la création d'un organe conventionnel unifié. Depuis que la Haut-Commissaire aux droits de l'homme a lancé sa proposition pour la première fois en 2006, son document de réflexion a servi de point de départ à de vastes consultations aux Nations Unies sur la réforme des organes conventionnels. En juin 2006, la proposition a d'abord été examinée à la Cinquième réunion inter-comités et à la 18^e Réunion des présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, et en juillet, la Haut-Commissaire a tenu au Liechtenstein une séance non officielle de remue-ménages sur le système des organes conventionnels, avec des membres d'organes conventionnels des droits de l'homme, des représentants d'États, des entités onusiennes, des institutions nationales indépendantes des droits de l'homme et des ONG. La Haut-Commissaire a aussi annoncé qu'une réunion des États membres des Nations Unies sur cette question aura lieu en 2007, lors d'une rencontre sur les procédures à Berlin.

Le Conseil des droits de l'homme a suivi ce processus de près. À la deuxième session du Conseil, les membres ont adopté la résolution révisée du Canada au sujet du consensus, qui demande une mise en œuvre efficace des instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, qui prend note de la proposition d'un organe conventionnel unifié et encourage la Haut-Commissaire à entreprendre une étude sur les diverses options de réforme du système d'organes conventionnels, à demander les vues des États et d'autres parties prenantes et d'en faire rapport au Conseil. La Haut-Commissaire aux droits de l'homme a déclaré au Comité que le sort du système des organes conventionnels repose entre les mains du Conseil et qu'il reste à voir comment l'organisme réglera la question.

Au cours de ces audiences, le Comité a pu entendre que la plupart des États, des organismes onusiens, des ONG et des organes conventionnels visés souhaitent améliorer l'efficacité et l'efficience de l'actuel système d'organes conventionnels, ainsi que la qualité de ses experts. Cependant, Amnistie Internationale, Louise Arbour et d'autres

représentants du Haut-Commissariat aux droits de l'homme ont clairement affirmé que l'accueil réservé à la proposition de la Haut-Commissaire a été plutôt tiède. Les États membres, les groupes vulnérables et même les organes conventionnels ont accueilli la proposition avec scepticisme et inquiétude.

Une des principales inquiétudes dont le Comité a été saisi concerne la perte d'expertise qui pourrait se produire dans un organe conventionnel unifié, ainsi que l'incapacité d'un tel organe de réagir aux préoccupations et aux droits de groupes particuliers, comme les femmes, les enfants, les migrants et les minorités raciales. Des témoins craignent que ces groupes soient marginalisés dans un système unifié¹¹². Alex Neve signale que les traités relatifs aux droits de l'homme ont été créés parce que l'on considérait que les traités généraux protégeaient mal les droits des groupes marginalisés, et que l'élimination du processus de rapport individualisé irait à l'encontre de l'objectif premier visé par ces conventions. Il a déclaré que :

il s'agissait de secteurs de la société dont les droits étaient particulièrement vulnérables et méritaient donc une attention plus grande et plus ciblée. L'on ne pouvait pas compter simplement sur les traités généraux. Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques et le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels ont traité de ces questions. Ils parlent de non-discrimination et d'égalité des sexes. Il n'y a rien dans ces pactes qui ne prévoient pas les genres de protection pour les femmes, les enfants et les minorités raciales dont nous parlons, mais le monde reconnaît que ces traités génériques n'étaient pas à la hauteur et ne protégeaient pas suffisamment ces segments de la société¹¹³.

Le Comité fait écho aux commentaires d'Elizabeth Riddell-Dixon, qui demande si un « changement structural radical »¹¹⁴ du genre est nécessaire pour régler les problèmes du système actuel. Nombre d'autres propositions ont été avancées ces dernières années.

¹¹² Témoignage de M. Neve; témoignage de M^{me} Arbour; Alessio Bruni, Haut-Commissariat aux droits de l'homme, témoignage devant le Comité, 7 mars 2007; Brent Parfitt, membre du Comité sur les droits de l'enfant, témoignage devant le Comité des droits de l'homme, 6 novembre 2006; UNICEF, *UNICEF Position Paper on the Proposal by the United Nations High Commissioner for Human Rights for a Unified Standing Treaty Body*, 2006, www.crin.org/docs/UNICEF_Position_2006.doc; International Women's Rights Action Watch (Asie-Pacifique), mémoire de l'International Women's Rights Action Watch (Asie-Pacifique), 23 juin 2006, <http://www.iwraw-ap.org/news/hrc23606.htm>; groupe d'ONG pour le Comité des droits de l'enfant, *Statement to the 5th Meeting of Chairpersons of Treaty Bodies, Encouraging Withdrawal of Unified Standing Treaty Body Proposal*, 20 juin 2006, <http://www.crin.org/resources/infodetail.asp?id=10875>.

¹¹³ Témoignage de M. Neve.

¹¹⁴ Témoignage de M^{me} Riddell-Dixon.

Par exemple, certains ont proposé que les organes conventionnels assurent une meilleure coordination et un processus plus rigoureux de sélection des membres, tandis que d'autres proposent la création d'un organe unifié uniquement pour traiter les plaintes individuelles. D'autres encore proposent de fusionner le Comité des droits de l'homme avec le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, ou de fusionner la fonction de réception des plaintes individuelles, tout en laissant les comités continuer d'examiner séparément la situation des pays. Les présidents des organes conventionnels ont aussi accepté une ébauche révisée des lignes directrices harmonisées pour la production de rapports en vertu des traités, ébauche qui comprend des lignes directrices sur un document fondamental commun qui serait soumis par les pays et accompagné de documents propres à chaque traité.

Le Comité attire l'attention sur les commentaires d'Isabelle Duplessis, ainsi que sur ceux qui sont ressortis de la rencontre de juillet 2006 au Liechtenstein, qui mettent en lumière les défis pratiques et juridiques que présente la mise en œuvre de la proposition d'un organe conventionnel unifié. M^{me} Duplessis souligne que la réalisation des changements nécessitera probablement la modification des conventions elles-mêmes. Elle l'explique ainsi :

J'attire quand même votre attention sur les difficultés juridiques immenses auxquelles nous sommes confrontés afin d'amender ces conventions et créer un organe unifié de traités. Je ne sais pas comment les Nations Unies vont s'y prendre. La chose va être difficile. Ils pourraient procéder par un amendement pour chaque convention, avec toutes les difficultés que cela soulève, ou bien adopter une résolution constitutive créant un organe unifié et abolissant finalement les sept autres. Et je pense que si l'Assemblée générale a une volonté politique claire, elle va le faire, mais tout cela reste à voir¹¹⁵.

Le représentant permanent du Liechtenstein aux Nations Unies a pris la parole devant l'Assemblée générale pour souligner que les défis que présente la mise en œuvre de l'organe unifié risquent d'être aussi importants que ceux qu'affronte le système actuel. Il a fait valoir la difficulté de traiter avec des États qui n'ont pas signé toutes les conventions ou qui ont formulé des réserves, ainsi que la difficulté de conclure des ententes entre États, ce qui pourrait entraîner la création de deux systèmes parallèles, si le système d'organes conventionnels actuel était conservé à l'intention de ceux qui

¹¹⁵ Témoignage de M^{me} Duplessis.

n'acceptent pas la nouvelle structure proposée¹¹⁶. Amnistie Internationale a déclaré au Comité que si la proposition de la Haut-Commissaire va de l'avant, il restera urgent d'aborder les problèmes structuraux sous-jacents qui ont causé la déchéance du système existant; sinon, la communauté internationale se retrouvera avec un grand organisme qui aura intégré tous les problèmes du système morcelé antérieur.

Notant les observations de Paul Meyer, représentant permanent du Canada aux Nations Unies à Genève, le Comité a constaté que les États membres craignent tout particulièrement que l'objectif final de la proposition d'organe conventionnel unifié soit la création d'une cour ou d'un tribunal international des droits de l'homme.

Alessio Bruni, du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, a confirmé sans aucun doute l'existence de cette inquiétude¹¹⁷. Des théoriciens comme Payam Akhavan souhaitent ardemment la création d'un tribunal (tout en reconnaissant qu'il s'agit d'un objectif à long terme), et même si la Haut-Commissaire aux droits de l'homme a déclaré au Comité que cette possibilité est si lointaine qu'il est inutile d'en discuter sérieusement, les États membres sont très inquiets de l'accroissement possible du pouvoir que pourrait entraîner l'organe conventionnel unifié.

Étant donné ces préoccupations multiples, le Comité n'est pas convaincu que le moment est venu de créer un organe conventionnel unifié. Il est vrai qu'une rationalisation s'impose, mais il existe nombre d'autres solutions qui pourraient aider à rectifier les problèmes de l'actuel système de façon plus immédiate. Comme le souligne Christopher Penny de la Norman Paterson School of International Affairs : « Étant donné les limites pratiques, politiques et, surtout, juridiques à l'établissement d'un tel organe, limites qui sont illustrées par le processus qui a amené la création même du Conseil des droits de l'homme, il serait prématuré d'emprunter cette voie¹¹⁸. »

Cette position reflète à de nombreux égards celle que le gouvernement canadien a déjà prise relativement à la proposition. Bien que la délégation canadienne ne cesse de prôner qu'une suite soit donnée à la proposition de la Haut-Commissaire aux droits de

¹¹⁶ Gouvernement du Liechtenstein, lettre datée du 14 septembre 2006 du représentant permanent du Liechtenstein auprès du Secrétaire général des Nations Unies, 18 septembre 2006.

¹¹⁷ Témoignage de M. Bruni.

¹¹⁸ Témoignage de M. Penny.

l'homme, et que les options possibles fassent l'objet d'un examen exhaustif¹¹⁹, Paul Meyer a déclaré au Comité qu'il considère que la proposition n'est pas prête à être approuvée. Il souligne que la réforme des organes conventionnels est un projet à plus long terme qui ne peut être mené de front avec la réforme du Conseil des droits de l'homme. Alessio Bruni, du Haut-Commissariat aux droits de l'homme, a d'ailleurs fait valoir la même position, disant qu'il se produit trop de réformes en même temps, d'où une réticence généralisée à aborder sérieusement, pour l'instant, la proposition d'organe conventionnel unifié.

En terminant, le Comité souhaite attirer l'attention sur les préoccupations de certains témoins en ce qui concerne l'élargissement proposé du Haut-Commissariat par l'ouverture de bureaux régionaux aux quatre coins du monde. Les témoins estiment que la proposition n'est pas en harmonie avec les nombreuses autres mesures de consolidation et de rationalisation entreprises dans le cadre du processus de réforme des Nations Unies. Dans le suivi qu'il donnera au présent rapport, le Comité souhaite en connaître plus sur les plans du Haut-Commissariat à cet égard, notamment les objectifs, le mandat et le budget de ses bureaux régionaux.

¹¹⁹ Lors de la première session du Conseil des droits de l'homme, le Canada a dit soutenir la Haut-Commissaire et l'a remercié de ses efforts pour réformer le système d'organe conventionnel relatif aux droits de l'homme aux Nations Unies, notamment sa proposition d'un organe conventionnel unifié permanent. La délégation a déclaré que la proposition méritait que les États l'étudient; elle a encouragé les organes conventionnels à participer au processus de réforme; elle a remercié les responsables des efforts déployés pour harmoniser les lignes directrices relatives au rapport et au document fondamental élargi et a encouragé à multiplier les efforts afin d'éviter les chevauchements et les dédoublements (gouvernement du Canada, *Interactive Dialogue with the High Commissioner with the High Commissioner for Human Rights, Mme Louise Arbour, on her Report: Oral Statement by Canada*, 23 juin 2006). Le Canada, l'Australie et la Nouvelle-Zélande ont aussi publié un communiqué conjoint lors du troisième Comité de l'Assemblée générale indiquant qu'ils appuyaient sans réserve le renouvellement et la réforme du système d'organe conventionnel et disant accueillir favorablement l'approche innovatrice de la Haut-Commissaire dans l'exploration des possibilités de réforme, notamment les efforts qu'elle a déployés dans l'examen d'une proposition d'organe conventionnel unifié permanent en collaboration avec les États et la société civile. (Gouvernement de l'Australie, *Statement by the Hon. Duncan Kerr SC. MP, Parliamentary Delegate to the Australian Delegation to the UN on Behalf of Australia, Canada and New Zealand*, 17 octobre 2006).

CHAPITRE 4 – RECOMMANDATIONS AU GOUVERNEMENT DU CANADA

A. RECOMMANDATIONS

Cette étude préliminaire du Conseil des droits de l'homme a permis au Comité de dégager quelques questions importantes et l'a amené à un certain nombre de conclusions sur la manière dont le gouvernement du Canada pourrait le mieux contribuer à la viabilité et la pérennité du Conseil.

1. Mise en œuvre des règles, mécanismes et procédures du Conseil

Le Comité recommande d'abord que la délégation canadienne se concentre sur l'élaboration et la mise en œuvre des procédures, mécanismes et règles du Conseil. Comme l'a dit Alex Neve, « le Conseil est en train de traiter de ces questions de procédures banales mais terriblement importantes qui jetteront les bases de ce que deviendra en bout de ligne le Conseil »¹²⁰. L'établissement de ces éléments de base est une tâche à première vue terne, mais néanmoins cruciale. Durant la première session du Conseil en juin, la délégation du Canada a dit qu'il était :

très important d'établir avec soin le travail de base essentiel du Conseil des droits de l'homme, dont ses règles de procédure, son programme et ses méthodes de travail, pour guider le travail du Canada avant la tenue d'une discussion sur des questions de fond¹²¹.

Le Comité insiste pour que le gouvernement du Canada continue de se concentrer sur la tâche des six groupes de travail qui négocient actuellement l'ensemble des modalités de fonctionnement du Conseil. Pour reprendre les mots du représentant d'une ONG à Genève, « si les fondements sont solides, le reste suivra ».

Les deux groupes de travail chargés de la mise en œuvre de l'examen périodique universel et des procédures spéciales jouent un rôle crucial dans ce processus puisqu'il s'agit de deux mécanismes nouveaux et vitaux pour la protection des droits de l'homme dans le système des Nations Unies. Le Comité encourage le gouvernement du Canada à veiller à ce que ces mécanismes deviennent des éléments forts, crédibles et efficaces du Conseil des droits de l'homme. En effet, le succès du

¹²⁰ Témoignage de M. Neve.

¹²¹ Gouvernement du Canada, *Déclaration qui explique sa position concernant l'adoption, par le Conseil des droits de l'homme des Nations Unies, du Groupe de travail sur le droit au développement (Canada)*, 30 juin 2006.

Conseil dépend de la solidité de ces mécanismes. Parlant spécifiquement de l'examen périodique universel, Jean-Louis Roy a dit que « si l'examen périodique universel n'est qu'une mascarade aboutissant à un rapport de deux pages dénué de substance, cela portera un grave coup à la doctrine et à la politique des droits de l'homme développés depuis 60 ans »¹²².

Pour donner force et crédibilité à ces mécanismes une fois qu'ils seront opérationnels, il sera important que l'examen périodique universel et les procédures spéciales soient assortis de mesures de mise en œuvre et de suivi des recommandations. Comme l'a dit Adèle Dion,

Nous avons cette masse de droit international en matière de droits de la personne, mais nous ne faisons pas un assez bon travail de mise en œuvre, de façon à changer les choses pour les gens sur le terrain. Grâce à la création de ce nouveau Conseil, nous essayons de veiller à ce qu'il y ait une attention plus concentrée et plus aiguisée côté mise en œuvre¹²³.

C'est seulement par une mise en œuvre et un suivi efficaces des recommandations que l'examen périodique universel et les procédures spéciales deviendront véritablement des mécanismes de protection des droits de l'homme d'une réelle efficacité.

RECOMMANDATION 1

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada focalise son attention et ses ressources sur une collaboration étroite avec les six groupes de travail qui négocient actuellement les règles, mécanismes et procédures du Conseil des droits de l'homme de l'ONU.

En ce qui concerne les procédures spéciales, le gouvernement du Canada devrait insister sur la nécessité :

- de voir à ce que les titulaires de mandat demeurent des experts indépendants;
- de voir à ce que les États coopèrent suffisamment et en temps opportun avec les titulaires de mandat, notamment en leur garantissant libre accès à l'information dont ils ont besoin et à leur territoire;
- de renforcer le mécanisme d'appel urgent permettant de communiquer directement avec un gouvernement au nom de victimes de violations des droits de l'homme;
- de combler les lacunes en matière de protection de manière que le système des procédures spéciales couvre toutes les questions qui relèvent des droits de l'homme.

¹²² Témoignage de M. Roy.

¹²³ Témoignage de M^{me} Dion.

Pour ce qui est de l'examen périodique universel, le gouvernement du Canada devrait insister sur la nécessité :

- de mener cet examen le plus souvent possible;
- de confier cet examen à un organe du Conseil de manière qu'il ne monopolise pas le peu de temps dont dispose le Conseil même;
- d'inscrire cet examen dans un processus global continu et de voir à ce qu'il s'accompagne d'une préparation préalable, d'un dialogue interactif, de résultats significatifs et d'un suivi et d'une mise en œuvre soignés. Le processus doit être transparent (au niveau de l'information sur laquelle repose l'examen, du dialogue, des résultats et du suivi de l'examen) et faire appel à des experts compétents de manière qu'il se concentre sur les enjeux fondamentaux des droits de l'homme dans les pays concernés.

RECOMMANDATION 2

Le Comité recommande que, durant les négociations des groupes de travail, le gouvernement du Canada réclame vigoureusement la mise en œuvre et le suivi des recommandations du Conseil des droits de l'homme et de celles qui résultent de l'examen périodique universel et des procédures spéciales.

RECOMMANDATION 3

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada presse le Conseil des droits de l'homme d'instituer un mécanisme de reddition de comptes pour faire en sorte que les missions d'information lancées par le Conseil aient l'appui sans réserve des membres du Conseil, tant au niveau de l'exécution du mandat de la mission qu'au niveau du suivi de ses recommandations.

2. Organe conventionnel unifié

Le Comité n'est pas convaincu que le temps est venu de créer un organe conventionnel unifié en matière de droits de l'homme. Certes, une certaine rationalisation du système actuel d'organes conventionnels s'impose, mais de nombreuses autres solutions ont été proposées qui permettraient de remédier quelque peu au problème dans l'immédiat.

RECOMMANDATION 4

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada continue de participer activement aux négociations visant à améliorer l'efficacité et l'efficience du système d'organes conventionnels chargés des droits de l'homme sans pour autant souscrire pour le moment à la proposition de fusion de ceux-ci en un organe unifié.

3. Politique étrangère du Canada

Selon le Comité, le Canada doit chercher à jouer un rôle plus grand et améliorer ainsi sa crédibilité au sein du Conseil des droits de l'homme. Ce faisant, il fera évoluer favorablement sa position en tant que membre du Conseil et sera mieux en mesure de contrer les aspects politiques qui nuisent à l'exercice de la fonction véritable du Conseil. Le Canada est déjà très actif au sein du Conseil, mais le gouvernement doit revoir son rôle et mieux exploiter son influence sur le plan de l'élaboration des politiques et de l'orientation du Conseil. Des représentants d'ONG rencontrés à Genève ont dit au Comité que les défenseurs des droits de l'homme du monde entier avaient besoin du Canada *maintenant*, et que les déceptions n'étaient pas « une raison de renoncer, mais plutôt une raison pour le Canada d'intensifier son action ». Certains pensent d'ailleurs que le Canada « mésestime l'influence qu'il peut exercer au sein du Conseil des droits de l'homme ».

Adèle Dion convient que le Canada doit, plus qu'avant, « parler franchement et être dynamique »¹²⁴. Le Canada doit saisir les rênes maintenant pour tenter d'éviter que la dynamique des blocs ne détruise le Conseil. Paul Heinbecker n'a pas mâché ses mots :

Je pense qu'il faut appeler les choses par leur nom. Nous devons défendre les droits de la personne. Lorsque nous voyons des situations que nous désapprouvons, nous devons dire non. Quand nous voyons des situations que nous approuvons, nous devons le dire aussi; nous ne devrions pas avoir peur de le faire. Nous devons nous demander si nous le faisons en ce moment [...] À mon avis, il y a un système de droit international, et nous ne devrions pas avoir peur de le défendre. Nous avons contribué à le créer, après tout¹²⁵.

Il ne faut pas pour autant que le Canada se fasse le porte-parole impétueux d'un seul point de vue. Le Comité est convaincu que le Canada peut jouer un rôle de médiateur important et contribuer ainsi à atténuer la dynamique des blocs au Conseil et faciliter un bon fonctionnement du Conseil à l'avenir. Pour Isabelle Duplessis :

[L]e Canada doit non pas absolument rester dans le bloc des pays européens, mais il doit travailler des affiliations transversales avec des ONG et des petits pays en tant que moyenne puissance [...]

¹²⁴ Témoignage de M^{me} Dion.

¹²⁵ Témoignage de M. Heinbecker.

[J]e crois qu'une moyenne puissance au plan international doit utiliser le droit, trouver des façons de dépasser. Car le droit à mon avis est un outil qui permet de dépassionner un débat [...]

[les puissances intermédiaires sont encouragées] à utiliser des logiques transversales des droits de l'homme pour atteindre des pays perméables à la logique des droits de l'homme et créer des alliances sur des sujets plus spécifiques¹²⁶.

Il est important que le Canada forme des alliances interrégionales avec les États modérés d'Asie, d'Afrique, du Moyen-Orient et d'Amérique latine. Jean-Louis Roy encourage aussi le Canada à exploiter son influence au sein d'organisations régionales au profit du Conseil :

Le Canada bénéficie d'un positionnement exceptionnel et la politique canadienne doit le refléter. S'agissant des blocs régionaux, le Canada, à travers la francophonie, à travers le Commonwealth et à travers l'OEA, a l'obligation de créer des alliances qui viennent briser ces blocs régionaux qui, s'ils devaient durer, ramèneraient la politisation à son plus haut niveau au Conseil des droits¹²⁷.

Faute de cela, le Canada risque de se trouver de nouveau marginalisé et mis en minorité. Compte tenu de la dynamique actuelle, seule la coopération permettra au Canada de faire approuver ses initiatives par le Conseil. Alex Neve a insisté sur la nécessité pour le Canada de faire office de médiateur, disant que « le Canada est peut-être l'un des pays les mieux placés pour surmonter les clivages géographiques, tendre la main aux modérés d'autres groupes et bâtir des coalitions en vue de contrer certaines de ces tendances inquiétantes¹²⁸ ».

RECOMMANDATION 5

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada cherche à accroître son rôle et son efficacité au sein du Conseil des droits de l'homme en faisant davantage office de médiateur et en cherchant à négocier des alliances avec des pays du monde entier et pas seulement avec ses alliés traditionnels.

¹²⁶ Témoignage de M^{me} Duplessis.

¹²⁷ Témoignage de M. Roy.

¹²⁸ Témoignage de M. Neve.

4. Un ambassadeur des droits de la personne

Le Comité recommande à cette fin que le gouvernement du Canada institue un poste d'ambassadeur des droits de la personne. C'est là selon lui la prochaine mesure à prendre si le Canada souhaite devenir un leader en matière de défense des droits de l'homme au sein du Conseil. Contrairement à la Commission des droits de l'homme, le nouveau Conseil est saisi d'une série ininterrompue de revendications et de défis, bien différents en quantité et en qualité de ceux que suscitaient les six semaines de séance concentrées de l'ancienne commission, et qui l'occupent à l'année longue. Dans ce nouveau contexte, le Comité estime que, si le Canada veut conserver l'initiative, il doit dégager des ressources additionnelles pour lui permettre d'être actif en tout temps et à tous les niveaux au sein du Conseil. La création d'un poste d'ambassadeur des droits de la personne donnerait au Canada le moyen d'initiatives diplomatiques de haut niveau et lui permettrait d'actualiser pleinement son rôle de médiateur au sein du Conseil.

Le gouvernement du Canada pourrait ainsi concentrer sur cet ambassadeur le volet de sa politique étrangère qui concerne les droits de l'homme. L'ambassadeur aurait son bureau au Canada; il disposerait d'un personnel permanent et travaillerait en collaboration avec les ministères fédéraux concernés, en particulier avec le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international. Il se déplacerait au besoin pour négocier avec les autres membres du Conseil et serait le représentant permanent du Canada au Conseil même. Des modèles du genre ont déjà fait leurs preuves en France, en Espagne, aux Pays-Bas et en Suède. En dernière analyse, la nomination d'un ambassadeur canadien des droits de la personne rehausserait sensiblement le rôle et la capacité du Canada au Conseil, conférerait une plus grande importance et une plus grande visibilité à la question des droits de l'homme au Canada en tant qu'élément de la politique étrangère et rappellerait au Canada la nécessité de mettre en œuvre, dans ses lois intérieures, ses obligations internationales en matière de droits de l'homme.

RECOMMANDATION 6

Le Comité recommande que le gouvernement du Canada nomme un ambassadeur des droits de la personne, installé au Canada, qui travaillerait de concert avec les ministères fédéraux concernés. Cet ambassadeur serait le représentant permanent du Canada au Conseil des droits de l'homme et participerait au besoin à d'autres négociations internationales sur les droits de l'homme.

B. CONCLUSION

Le Comité tient à rappeler que le gouvernement du Canada a un rôle important à jouer en tant que membre du Conseil des droits de l'homme, particulièrement en cette période particulièrement politisée, empreinte de controverse. Il y a moyen de s'assurer que les considérations politiques ne viennent pas nuire à l'efficacité du Conseil. S'il est encore trop tôt pour savoir si le Conseil fonctionne bien, il n'est en revanche pas trop tard pour remédier aux problèmes qui se sont déjà fait jour. Comme l'a dit Payam Akhavan, « C'est maintenant [qu'il faut] agir. C'est maintenant [qu'il faut saisir] l'occasion [et] créer des mécanismes efficaces parce qu'une fois qu'ils seront bien en place, il sera extrêmement difficile de susciter une autre réforme¹²⁹. » En prenant les recommandations du Comité au sérieux et en apprenant à composer avec les aspects politiques au lieu de jeter l'éponge, le Canada pourrait véritablement agir sur l'évolution de la protection des droits de l'homme par l'intermédiaire du Conseil. La communauté internationale a l'occasion de faire en sorte que le Conseil fonctionne efficacement. Pour cela, il faut cependant que le Canada prenne l'initiative de lui rappeler l'objet fondamental du Conseil, à savoir la protection des droits de l'homme.

Pourtant, dans l'esprit des études et rapports précédents du Comité, il importe de noter que le Canada doit mettre en œuvre ses propres obligations en matière de droits de l'homme s'il veut jouer un rôle utile au Conseil. En effet, la réputation internationale du Canada dépend en grande partie de ses réalisations à ce chapitre. Le Canada fera l'objet d'un examen périodique pendant son mandat de membre du Conseil, et il doit être vu comme tenant ses engagements en matière de droits de l'homme s'il veut conserver sa place au sein du Conseil. Comme le Comité l'a déjà dit, il y a de sérieuses lacunes dans la mise en œuvre au niveau national des obligations internationales du Canada relativement aux droits de la personne. On ne respecte pas toujours à la lettre les recommandations des organes conventionnels. M. Neve a dit que celles-ci « semblent disparaître dans un trou noir, pour en ressortir dans une large mesure non exécutées en prévision de la ronde suivante d'examens »¹³⁰. S'il veut renforcer le respect pour le Conseil des droits de

¹²⁹ Témoignage de M. Akhavan.

¹³⁰ Témoignage de M. Neve.

l'homme et le processus d'examen périodique universel, le Canada doit montrer qu'il est digne de sa réputation et à mettre en œuvre ces recommandations. Le Comité entend continuer de suivre de près les actions du Canada au niveau national et au Conseil pour s'assurer que notre pays a un apport réel aux droits de la personne. En dernière analyse, la crédibilité du Canada au sein des institutions internationales dépendra de la manière dont il s'acquitte de ses obligations en matière de droits de la personne sur son propre territoire.



Assemblée générale

Distr. générale
3 avril 2006

Soixantième session

Points 46 et 120 de l'ordre du jour

Résolution adoptée par l'Assemblée générale

[sans renvoi à une grande commission (A/60/L.48)]

60/251. Conseil des droits de l'homme

L'Assemblée générale,

Réaffirmant les buts et les principes énoncés dans la Charte des Nations Unies et notamment ceux tendant à instaurer entre les nations des relations amicales fondées sur le respect du principe de l'égalité de droits des peuples et de leur droit à disposer d'eux-mêmes, et à réaliser la coopération internationale pour résoudre les problèmes internationaux d'ordre économique, social, culturel ou humanitaire et pour développer et encourager le respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales pour tous,

Réaffirmant également la Déclaration universelle des droits de l'homme¹ et la Déclaration et le Programme d'action de Vienne², et rappelant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques³, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels³ et les autres instruments relatifs aux droits de l'homme,

Réaffirmant en outre que tous les droits de l'homme sont universels, indivisibles, indissociables et interdépendants et se renforcent mutuellement, que tous les droits de l'homme doivent être considérés comme d'égale importance, et qu'il faut se garder de les hiérarchiser ou d'en privilégier certains,

Réaffirmant que, s'il convient de garder à l'esprit l'importance des particularités nationales et régionales et de la diversité des contextes historiques, culturels et religieux, tous les États, quels que soient leur régime politique, leur système économique et leur héritage culturel, n'en ont pas moins le devoir de promouvoir et défendre tous les droits de l'homme et toutes les libertés fondamentales,

Soulignant qu'il incombe à tous les États, en vertu de la Charte, de respecter les droits de l'homme et les libertés fondamentales de tous, sans aucune distinction fondée sur la race, la couleur, le sexe, la langue, la religion, les opinions politiques

¹ Résolution 217 A (III).

² A/CONF.157/24 (Part I), chap. III.

³ Voir résolution 2200 A (XXI), annexe.

ou autres, l'origine nationale ou sociale, les biens, la naissance ou d'autres considérations,

Considérant que la paix et la sécurité, le développement et les droits de l'homme constituent le socle sur lequel reposent le système des Nations Unies et les fondements de la sécurité et du bien-être collectifs, et sachant que le développement, la paix et la sécurité et les droits de l'homme sont inséparables et se renforcent mutuellement,

Affirmant que tous les États doivent poursuivre les efforts menés au niveau international pour approfondir le dialogue et favoriser une meilleure entente entre les civilisations, les cultures et les religions, et soulignant que les États, les organisations régionales, les organisations non gouvernementales, les organismes religieux et les médias ont un rôle important à jouer dans la promotion de la tolérance, du respect des religions et des convictions et de la liberté de religion et de conviction,

Consciente de l'œuvre accomplie par la Commission des droits de l'homme et de la nécessité de préserver et consolider ses acquis et de remédier à ses carences,

Consciente également qu'il importe d'assurer l'universalité, l'objectivité et la non-sélectivité de l'examen des questions relatives aux droits de l'homme et de mettre fin à la pratique du deux poids deux mesures et à toute politisation,

Consciente en outre que la promotion et la défense des droits de l'homme doivent être fondées sur les principes de la coopération et du dialogue authentique et tendre à renforcer l'aptitude des États Membres à s'acquitter des obligations qui leur incombent en matière de droits de l'homme dans l'intérêt de tous les êtres humains,

Reconnaissant que les organisations non gouvernementales jouent un rôle important aux niveaux national, régional et international dans la promotion et la défense des droits de l'homme,

Réaffirmant l'engagement pris de renforcer le dispositif des Nations Unies pour les droits de l'homme, en vue d'assurer l'exercice effectif et universel de tous les droits de l'homme, civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement, et, dans ce sens, sa décision de créer un conseil des droits de l'homme,

1. *Décide* d'instituer le Conseil des droits de l'homme, siégeant à Genève en remplacement de la Commission des droits de l'homme, en tant qu'organe subsidiaire de l'Assemblée générale, cette dernière devant réexaminer le statut du Conseil d'ici cinq ans ;

2. *Décide* que le Conseil sera chargé de promouvoir le respect universel et la défense de tous les droits de l'homme et de toutes les libertés fondamentales, pour tous, sans aucune sorte de distinction et de façon juste et équitable ;

3. *Décide également* que le Conseil examinera les violations des droits de l'homme, notamment lorsque celles-ci sont flagrantes et systématiques, et fera des recommandations à leur sujet ; il s'emploiera à ce que les activités du système des Nations Unies relatives aux droits de l'homme soient coordonnées et à ce que la question des droits de l'homme soit prise en compte systématiquement par tous les organismes du système ;

4. *Décide en outre* que, dans ses activités, le Conseil se référera aux principes d'universalité, d'impartialité, d'objectivité et de non-sélectivité, du dialogue et de la coopération constructifs à l'échelle internationale de façon à

favoriser la promotion et la défense de tous les droits de l'homme — civils, politiques, économiques, sociaux et culturels, y compris le droit au développement ;

5. *Décide* que le Conseil aura pour vocation, notamment :

a) De promouvoir l'éducation et la formation dans le domaine des droits de l'homme, ainsi que les services consultatifs, l'assistance technique et le renforcement des capacités qui seront apportés en consultation et en accord avec les États Membres concernés ;

b) D'être un lieu du dialogue sur les questions thématiques relatives à tous les droits de l'homme ;

c) De faire à l'Assemblée générale des recommandations afin de continuer à développer le droit international dans le domaine des droits de l'homme ;

d) D'encourager le respect intégral des obligations souscrites par les États dans le domaine des droits de l'homme et la réalisation des objectifs fixés et le respect des engagements relatifs à la promotion et la défense des droits de l'homme issus des conférences et réunions au sommet des Nations Unies ;

e) De procéder à un examen périodique universel, sur la foi d'informations objectives et fiables, du respect par chaque État de ses obligations et engagements en matière de droits de l'homme de façon à garantir l'universalité de son action et l'égalité de traitement de tous les États ; se voulant une entreprise de coopération fondée sur un dialogue auquel le pays concerné est pleinement associé et qui tient compte des besoins de ce dernier en termes de renforcement de ses capacités, cet examen viendra compléter l'œuvre des organes conventionnels sans faire double emploi ; le Conseil décidera des modalités de l'examen périodique universel et du temps qu'il sera nécessaire de lui consacrer dans l'année qui suivra la tenue de sa première session ;

f) De concourir, à la faveur du dialogue et de la coopération, à prévenir les violations des droits de l'homme et d'intervenir promptement en cas d'urgence dans le domaine des droits de l'homme ;

g) D'assumer le rôle et les responsabilités de la Commission des droits de l'homme vis-à-vis des activités du Haut Commissariat des Nations Unies aux droits de l'homme, comme l'a décidé l'Assemblée générale dans sa résolution 48/141 du 20 décembre 1993 ;

h) D'œuvrer en étroite coopération avec les gouvernements, les organisations régionales, les organismes nationaux de défense des droits de l'homme et la société civile dans le domaine des droits de l'homme ;

i) De formuler des recommandations au sujet de la promotion et de la défense des droits de l'homme ;

j) De présenter un rapport annuel à l'Assemblée générale ;

6. *Décide également* que le Conseil assumera, réexaminera et au besoin améliorera et rationalisera tous les mandats, mécanismes, fonctions et attributions de la Commission des droits de l'homme de façon à maintenir le régime des procédures spéciales, ainsi qu'un mécanisme de conseil et de plainte ; le Conseil achèvera cet examen dans l'année suivant la tenue de sa première session ;

7. *Décide en outre* que le Conseil sera composé de quarante-sept États Membres qui seront élus directement et individuellement au scrutin secret à la majorité des membres de l'Assemblée générale ; sa composition respectera une

répartition géographique équitable, les sièges étant répartis comme suit entre les groupes régionaux : treize pour le Groupe des États d'Afrique ; treize pour le Groupe des États d'Asie ; six pour le Groupe des États d'Europe orientale ; huit pour le Groupe des États d'Amérique latine et des Caraïbes ; et sept pour le Groupe des États d'Europe occidentale et autres États ; élus pour un mandat de trois ans, les membres du Conseil ne seront pas immédiatement rééligibles après deux mandats consécutifs ;

8. *Décide* que tous les États Membres de l'Organisation des Nations Unies pourront être candidats à un siège au Conseil ; lors de l'élection des membres du Conseil, les États Membres prendront en considération le concours que chaque candidat a apporté à la cause de la promotion et de la défense des droits de l'homme et les contributions volontaires qu'il a annoncées et les engagements qu'il a pris en la matière ; l'Assemblée générale pourra, à la majorité des deux tiers des membres présents et votants, suspendre les droits d'un membre du Conseil qui aurait commis des violations flagrantes et systématiques des droits de l'homme d'y siéger ;

9. *Décide également* que les membres élus du Conseil observeront les normes les plus strictes en matière de promotion et de défense des droits de l'homme, coopéreront pleinement avec le Conseil et seront soumis à la procédure d'examen périodique universel au cours de leur mandat ;

10. *Décide en outre* que le Conseil se réunira régulièrement tout au long de l'année et tiendra au minimum trois sessions par an, dont une session principale, qui dureront au total au moins dix semaines, et pourra tenir au besoin des sessions extraordinaires si un membre en fait la demande appuyé en cela par le tiers des membres du Conseil ;

11. *Décide* que le Conseil appliquera les dispositions du Règlement intérieur relatives aux grandes commissions de l'Assemblée générale à moins que, par la suite, cette dernière ou le Conseil lui-même en décide autrement ; et décide aussi que des observateurs, y compris les États qui ne sont pas membres du Conseil, les institutions spécialisées, les autres organisations intergouvernementales, les institutions nationales de défense des droits de l'homme et les organisations non gouvernementales, pourront participer aux travaux du Conseil et être consultés par ce dernier selon les modalités, notamment la résolution 1996/31 du Conseil économique et social, en date du 25 juillet 1996, et les pratiques observées par la Commission des droits de l'homme, de sorte qu'ils puissent y apporter la meilleure contribution possible ;

12. *Décide également* que les méthodes de travail du Conseil seront transparentes, équitables et impartiales et favoriseront un véritable dialogue, seront axées sur les résultats et ménageront l'occasion de débats sur la suite à donner aux recommandations adoptées et sur leur application ainsi que l'occasion d'échanges de fond avec les procédures et mécanismes spéciaux ;

13. *Recommande* au Conseil économique et social de demander à la Commission des droits de l'homme de conclure ses travaux à sa soixante-deuxième session et de mettre fin au mandat de celle-ci le 16 juin 2006 ;

14. *Décide* d'élire les nouveaux membres du Conseil, dont les mandats seront échelonnés, selon les modalités fixées par tirage au sort, aux fins de la première élection, compte tenu d'une répartition géographique équitable ;

15. *Décide également* que l'élection des premiers membres du Conseil aura lieu le 9 mai 2006 et que le Conseil se réunira pour la première fois le 19 juin 2006 ;

16. *Décide en outre* que le Conseil réexaminera ses activités et son fonctionnement cinq ans après sa création, et lui en rendra compte.

*72^e séance plénière
15 mars 2006*



**Instruments
internationaux relatifs
aux droits de l'homme**

Distr.
GÉNÉRALE

HRI/MC/2006/2
22 mars 2006

FRANÇAIS
Original: ANGLAIS

Cinquième réunion intercomités des organes
créés en vertu d'instruments internationaux
relatifs aux droits de l'homme
Genève, 19-21 juin 2006

Dix-huitième réunion des présidents des organes
créés en vertu d'instruments internationaux
relatifs aux droits de l'homme
Genève, 22 et 23 juin 2006
Point 6 de l'ordre du jour provisoire

**DOCUMENT DE RÉFLEXION SUR LA PROPOSITION DU HAUT-COMMISSAIRE
RELATIVE À LA CRÉATION D'UN ORGANE CONVENTIONNEL
PERMANENT UNIFIÉ**

Rapport du secrétariat

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Paragraphes</i>	<i>Page</i>
Introduction.....	1 – 2	3
I. OBJECTIFS DE LA RÉFORME ET PRINCIPES DIRECTEURS	3 – 7	3
II. OBJECTIFS ET RÉALISATIONS DU SYSTÈME ET DIFFICULTÉS ACTUELLES	8 – 26	6
A. Objectifs des procédures de suivi	8 – 10	6
B. Réalisations	11 – 14	7
C. Difficultés auxquelles se heurte le système	15 – 26	8
III. COMMENT LA CRÉATION D'UN ORGANE CONVENTIONNEL PERMANENT UNIFIÉ POURRAIT PERMETTRE DE REMÉDIER AUX DIFFICULTÉS ACTUELLES	27 – 36	14
IV. MESURES D'APPLICATION: UN ORGANE CONVENTIONNEL PERMANENT UNIFIÉ	37 – 58	17
A. Formes/modalités de fonctionnement	38 – 45	17
B. Fonctions.....	46 – 58	19
V. QUESTIONS À EXAMINER DANS LA CRÉATION D'UN ORGANE CONVENTIONNEL PERMANENT UNIFIÉ.....	59 – 65	22
A. Spécificité	59	22
B. Différents systèmes de ratification	60	23
C. Composition.....	61 – 63	23
D. Questions juridiques	64 – 65	24

Annexes

Annexe 1: Faits et chiffres concernant la présentation de rapports.....	25
Annexe 2: État de la présentation de rapports par État partie au 16 février 2006.....	27
Annexe 3: Temps moyen écoulé entre la présentation des rapports par les États parties et leur examen par les organes conventionnels en 2005.....	35
Annexe 4: Statistiques relatives aux procédures de plainte individuelle du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de la Convention contre la torture et de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale	36
Annexe 5: Incidences des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme sur les ressources financières.....	38

Introduction

1. Dans son plan d'action, la Haut-Commissaire a indiqué qu'elle élaborerait des propositions en vue de la création d'un organe conventionnel permanent unifié et inviterait les États parties aux sept traités relatifs aux droits de l'homme à participer à une réunion intergouvernementale qui se tiendrait en 2006 afin d'envisager les différentes options¹. Le présent document explicite sa proposition et servira de base à l'examen des diverses options en matière de réforme. D'autres documents d'information seront établis sur des questions particulières en rapport avec la création d'un organe conventionnel permanent unifié telles que les considérations juridiques, la composition et les ressources nécessaires. Pendant que se dérouleront les discussions avec les diverses parties prenantes sur cette proposition, les efforts visant à renforcer le système de présentation de rapports au titre des traités relatifs aux droits de l'homme entrepris pour donner suite aux propositions de réforme formulées par le Secrétaire général en 2002 se poursuivront². D'autres idées pour renforcer le système et faire en sorte qu'il ait le meilleur impact possible seront également examinées.

2. Le document de réflexion est divisé en cinq parties. La première partie consiste en une présentation des objectifs de la proposition du Haut-Commissaire et des principes sur lesquels elle se fonde. La deuxième contient une analyse du système actuel, de ses objectifs et de ses réalisations ainsi que des difficultés auxquelles il se heurte. La troisième partie explique comment la création d'un organe conventionnel permanent unifié permettrait de remédier à ces difficultés et de renforcer et rendre plus efficace le système de suivi. Dans la quatrième partie, des idées sont avancées sur les formes possibles que pourrait revêtir un organe conventionnel permanent unifié, ses modalités de fonctionnement et ses fonctions. Enfin, la dernière partie traite des questions à examiner en cas de création d'un tel organe. Le document contient plusieurs annexes dans lesquelles figurent des informations factuelles et des chiffres sur la présentation de rapports aux organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme; des indications sur l'état de la présentation de rapports par État partie aux divers traités relatifs aux droits de l'homme au 16 février 2006; des renseignements sur le temps moyen écoulé entre la soumission et l'examen des rapports des États parties; des statistiques sur les procédures d'examen de plaintes individuelles; et un exposé des besoins actuels en ressources des organes conventionnels.

I. OBJECTIFS DE LA RÉFORME ET PRINCIPES DIRECTEURS

3. Le système conventionnel mis en place dans le domaine des droits de l'homme est fondé sur les sept traités fondamentaux de l'ONU relatifs aux droits de l'homme qui énoncent des normes juridiques de promotion et de protection des droits de l'homme et font obligation aux

¹ A/59/2005/Add.3, par. 147.

² Lors de discussions avec la Haut-Commissaire aux droits de l'homme et à son invitation, les organes conventionnels lui ont fait part de leurs premières vues sur sa proposition; voir les documents CERD/C/SR.1723, CERD/C/SR.1726, CCPR/C/SR.2296, E/C.12/2005/SR.47 et CMW/C/SR.23.

États parties de mettre ces droits en œuvre au niveau national³. Ces traités constituent également le cadre normatif dans lequel s'inscrivent les efforts de l'ONU pour assurer l'application des instruments relatifs aux droits de l'homme au niveau national. Sept organes conventionnels surveillent le respect de ces normes par les États parties dans le cadre de plusieurs procédures. Tous ces organes examinent des rapports; cinq d'entre eux ont compétence pour examiner des communications individuelles sous réserve de certains critères de recevabilité; quatre sont habilités à examiner des plaintes formulées par des États contre d'autres États; et deux sont compétents pour enquêter sur des allégations de violations graves ou systématiques. Ces procédures sont conçues pour évaluer de façon objective la situation dans les États parties et encourager ces derniers à s'acquitter de leurs obligations juridiques internationales. Elles sont aussi pour l'Organisation des Nations Unies un moyen de soutenir les États dans leurs efforts en ce sens.

4. L'objectif principal du système conventionnel établi dans le domaine des droits de l'homme est d'assurer la protection de ces droits au niveau national grâce à l'exécution des obligations en la matière énoncées dans les traités. En conséquence, l'efficacité de ce système conventionnel doit être évaluée en fonction du degré d'application par les États des recommandations formulées à l'issue du dialogue constructif engagé avec ces derniers lors de l'examen de leur rapport, des décisions prises au titre des quatre procédures d'examen de communications individuelles actuellement appliquées et du résultat des enquêtes menées. Il faut aussi voir jusqu'à quel point ce système conventionnel a permis de donner aux États des avis faisant autorité sur la signification des dispositions conventionnelles, de prévenir des violations des droits de l'homme et de garantir une intervention rapide et efficace lorsque de telles violations se produisent. Pour évaluer l'efficacité du système, il faudrait en outre déterminer dans quelle mesure les conclusions auxquelles ont abouti ces procédures ont été intégrées dans toutes les actions nationales, régionales et internationales visant à protéger les droits de l'homme.

5. Des moyens de perfectionner le système en vue d'une réalisation optimale de ces objectifs ont été examinés depuis la création du premier organe conventionnel, le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, en 1970, en particulier dans le contexte de la réunion des présidents des organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme, qui s'est tenue pour la première fois en 1984 puis régulièrement tous les ans à partir de 1994. Un expert indépendant, désigné par le Secrétaire général pour faire une étude sur les moyens d'améliorer l'efficacité à long terme du régime conventionnel mis en place par les Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme dans les années 80, a suggéré entre autres

³ Les sept traités fondamentaux relatifs aux droits de l'homme énonçant les normes de promotion et de protection des droits de l'homme que les États parties doivent appliquer sont les suivants: Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels; Pacte international relatif aux droits civils et politiques; Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale; Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes; Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants; Convention relative aux droits de l'enfant; et Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

la création d'un seul organe de suivi pour tous les traités⁴. Dans son deuxième rapport sur la réforme présenté en 2002, le Secrétaire général a relancé les discussions sur la question en demandant aux organes créés en vertu d'instruments internationaux relatifs aux droits de l'homme «d'avoir une conception mieux coordonnée de leurs activités et d'harmoniser les règles très diverses qu'ils imposent en matière de présentation de rapport» et a estimé que «chaque État devrait pouvoir produire un rapport unique résumant la façon dont il observe l'ensemble des traités internationaux relatifs aux droits de l'homme auxquels il est partie» (A/57/387, par. 54). Dans son rapport intitulé «Dans une liberté plus grande» (A/59/2005), le Secrétaire général a souligné à nouveau la nécessité de simplifier et de renforcer le système des organes conventionnels et a préconisé l'application de directives harmonisées sur l'établissement des rapports à l'intention de l'ensemble des organes conventionnels afin que ces derniers puissent fonctionner comme un système unifié. Dans son plan d'action (A/59/2005/Add.3), la Haut-Commissaire a réaffirmé cette idée, soulignant que l'objectif de ce système devait être de garantir un niveau de protection optimal à tous les titulaires de droits, et a proposé la création d'un organe conventionnel permanent unifié afin de renforcer le système de suivi et d'accroître son efficacité pour améliorer l'impact du régime conventionnel établi dans le domaine des droits de l'homme, en particulier au niveau national.

6. La proposition de la Haut-Commissaire a un double objectif fondamental. Premièrement, assurer l'exécution détaillée et holistique par les États parties des obligations juridiques de fond énoncées dans les traités qu'ils ont volontairement souscrites. Deuxièmement, renforcer le niveau de protection accordé aux titulaires de droits au niveau national grâce au contrôle de l'exécution de ces obligations par un système faisant autorité, visible et efficace, qui soit facilement accessible aux titulaires de droits.

7. La proposition de la Haut-Commissaire repose sur plusieurs principes qui sont les suivants. Le système conventionnel établi dans le domaine des droits de l'homme a un rôle clef à jouer dans la promotion et la protection des droits de l'homme aux niveaux national et international. Il faudrait tirer parti des réalisations obtenues dans le cadre du système actuel pour donner un cadre plus solide à l'exécution et au contrôle des obligations conventionnelles existantes et à celles qui pourraient découler de futurs traités internationaux relatifs aux droits de l'homme, par exemple de traités sur les disparitions et l'invalidité. Les particularités de chaque traité doivent être préservées et leur objectif prioritaire, à savoir la protection de droits spécifiques, tels que le droit de ne pas être soumis à la torture ou de ne pas subir de discrimination raciale et les droits de groupes particuliers, tels que les enfants, les femmes et les travailleurs migrants, devraient recevoir la même attention. Parallèlement, le caractère interdépendant et indivisible des obligations découlant des traités doit être mis en évidence. L'exécution des obligations actuelles

⁴ L'expert indépendant, Philip Alston, a établi trois rapports sur l'amélioration de l'efficacité à long terme du régime conventionnel mis en place par les Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme. Le premier (A/44/668) a été soumis à l'Assemblée générale en 1989, un rapport intérimaire (A/CONF.157/PC/62/Add.11/Rev.1) a été établi pour la Conférence mondiale sur les droits de l'homme en 1993 et un rapport final mis à jour (E/CN.4/1997/74) a été transmis à la Commission des droits de l'homme à sa cinquante-troisième session en 1997. Les vues des États, des institutions des Nations Unies, du Secrétaire général et d'autres parties intéressées sur le rapport final ont été présentées à la Commission des droits de l'homme en 1998 et 2000 (E/CN.4/1998/85 et E/CN.4/2000/98).

des États parties doit être renforcée mais leurs obligations de fond ne devraient pas être modifiées ni renégociées.

II. OBJECTIFS ET RÉALISATIONS DU SYSTÈME ET DIFFICULTÉS ACTUELLES

A. Objectifs des procédures de suivi

8. Les objectifs des mécanismes actuels de suivi des traités sont multiples⁵. Le processus de présentation de rapports donne l'occasion à chaque État partie de procéder à une étude d'ensemble des mesures qu'il a prises pour aligner sa législation et ses politiques nationales sur les dispositions des traités auxquels il est partie. L'établissement des rapports permet d'instaurer un dialogue national sur les droits de l'homme entre les diverses parties prenantes dans un État partie. Le rapport lui-même fournit au gouvernement et à d'autres acteurs, notamment à la société civile, une base pour l'élaboration de politiques formulées avec précision et ciblées définissant notamment les priorités correspondant aux dispositions des traités. Le processus de présentation de rapports encourage et facilite aussi l'évaluation, par l'opinion publique, au niveau national, des méthodes de mise en œuvre adoptées par le gouvernement et stimule un débat constructif avec la société civile sur les moyens de mieux assurer à tous la jouissance des droits énoncés dans les diverses conventions. L'examen des rapports par les comités, grâce à un dialogue constructif avec les États parties, permet à des États donnés et à l'ensemble des États d'échanger des données d'expérience sur les problèmes rencontrés dans l'application des instruments et les bonnes pratiques qui permettraient d'améliorer leur mise en œuvre. C'est aussi un moyen de contrôle international, ce qui souligne la responsabilité des États et leur obligation de rendre des comptes en matière de protection des droits de l'homme.

9. Les procédures d'examen de plaintes offrent la possibilité aux organes conventionnels qui sont compétents pour recevoir des plaintes de déterminer les mesures que les États devraient prendre pour s'acquitter de leurs obligations juridiques internationales dans le contexte de situations individuelles concrètes. Elles constituent un moyen de réparation individuel pour les victimes de violations des droits de l'homme et devraient encourager les États à modifier leurs lois, leurs politiques et leurs programmes. Les procédures d'enquête permettent aux comités d'examiner les causes structurelles des violations systématiques et de formuler des recommandations sur un large éventail de questions.

10. La mesure dans laquelle les procédures des organes conventionnels répondent à ces objectifs dépend de plusieurs facteurs, qui seront valables pour tout système de suivi. En ce qui concerne les rapports, il faut que les États aient la volonté et la capacité de les présenter régulièrement, de considérer ce processus de présentation de rapports comme une occasion qui leur est offerte de procéder à une évaluation franche et exhaustive de leur situation en matière d'exécution des obligations internationales et d'engager un dialogue avec les parties prenantes nationales avant et après l'examen de leurs rapports par le Comité. La réalisation de ces objectifs dépend également de la sensibilisation à la question des groupes d'intérêt nationaux, de leur

⁵ Le Comité des droits économiques, sociaux et culturels a recensé sept objectifs auxquels doit tendre le processus de présentation de rapports dans sa première observation générale, adoptée au cours de sa troisième session en 1989; voir HRI/GEN/1/Rev.7.

connaissance du processus et de leur volonté d'y participer et de l'utiliser pour évaluer les progrès réalisés dans la mise en œuvre et soulever certains problèmes, y compris les obstacles à cette mise en œuvre, aux niveaux national et international. Elle dépend en outre du laps de temps qui s'écoule entre la soumission et l'examen d'un rapport, de la qualité et de l'honnêteté du dialogue, des observations finales et des recommandations et de toute mesure qui pourrait être prise pour y donner suite. S'agissant des plaintes individuelles, le fait pour les titulaires de droits de connaître au niveau national l'existence de cette possibilité de recours, l'efficacité des procédures au niveau international et la qualité des décisions prises sont des éléments clefs, de même que la volonté des États parties de donner suite aux constatations et de procéder aux changements législatifs et politiques nécessaires pour s'acquitter de leurs obligations. L'efficacité de la procédure d'enquête dépend également de la connaissance au niveau national de l'existence de cette procédure, de sa qualité et de ses résultats.

B. Réalisations

11. Les diverses procédures et les divers produits des organes conventionnels sont devenus de plus en plus complexes et se sont développés et renforcés avec le temps. Le système conventionnel a contribué de façon significative à la promotion et à la protection des droits de l'homme, les organes conventionnels donnant des avis faisant autorité sur la signification des normes internationales relatives aux droits de l'homme, l'application des traités et les mesures que les États parties devraient prendre pour assurer la mise en œuvre intégrale des droits de l'homme et leur jouissance effective par tous.

12. Le processus de présentation de rapports a contribué à stimuler la création de groupes d'intérêt au niveau national pour promouvoir la mise en œuvre des droits de l'homme. Il a également joué un rôle direct dans l'élaboration de nouvelles lois et politiques et de nouveaux programmes. Il a servi de base à un dialogue national sur les droits de l'homme entre les diverses parties prenantes et a offert une possibilité à l'opinion publique d'évaluer les politiques gouvernementales. Les observations finales ou les recommandations des comités qui sont l'aboutissement du processus ont aussi donné des orientations en matière de mise en œuvre aux gouvernements et ont souvent constitué le cadre d'une action conjointe des États, des organismes des Nations Unies, de la société civile et d'autres acteurs.

13. En dépit du fait que les décisions prises par les organes conventionnels dans ce contexte ne sont pas juridiquement contraignantes, les procédures d'examen de plaintes individuelles ont souvent permis à des victimes d'obtenir individuellement réparation. À travers les décisions adoptées dans des cas déterminés, les comités ont développé également une jurisprudence sur l'interprétation et l'application des traités relatifs aux droits de l'homme, à laquelle les cours et tribunaux nationaux et régionaux font plus fréquemment référence⁶.

⁶ Committee on International Human Rights Law and Practice de l'Association de droit international, *Final report on the impact of findings of the United Nations human rights treaty bodies* (2004). Voir également l'examen de la question dans le rapport intitulé *Interim report on the impact of the work of the United Nations human rights treaty bodies on national courts and tribunals* (2002).

14. Les institutions nationales des droits de l'homme, les ONG et d'autres éléments de la société civile, les organismes régionaux et les institutions des Nations Unies ont également bénéficié du processus de suivi des traités. Par exemple, pour le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF), qui facilite la collaboration des États et des parties prenantes nationales au processus de présentation de rapports sur la Convention relative aux droits de l'enfant, les résultats des travaux du Comité des droits de l'enfant sont un outil de programmation, et la présentation de rapports offre une occasion dynamique d'évaluation et de dialogue avec les États, les organismes des Nations Unies et les ONG qui permet d'établir un cadre de responsabilisation des États pour ce qui est de l'exécution de leurs obligations conventionnelles. D'autres organismes des Nations Unies, notamment le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCR), le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM) et l'Organisation mondiale de la santé (OMS) participent également au processus de présentation de rapports et s'efforcent plus ou moins d'intégrer le résultat de ce processus dans leurs programmes. Ils fournissent également des avis d'experts et un appui aux comités lorsque ces derniers élaborent des observations générales afin d'en tirer des orientations sur les normes à appliquer dans leurs activités de programmation et de protection.

C. Difficultés auxquelles se heurte le système

15. En dépit de ces réalisations, le système connaît de graves difficultés. Certaines d'entre elles sont liées à son succès et résultent de la multiplication des instruments relatifs aux droits de l'homme et du nombre en augmentation régulière d'États souscrivant formellement des obligations juridiques internationales. Le nombre d'organes créés en vertu de ces instruments est passé de un à sept depuis 1970 et l'on compte actuellement 115 experts membres d'un organe conventionnel. La création du Sous-Comité pour la prévention de la torture une fois que le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture sera entré en vigueur et la constitution de nouveaux organes pour suivre l'application des instruments proposés sur les disparitions forcées et l'invalidité augmenteront encore le nombre d'organes conventionnels et d'experts. Le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture ajoutera également de nouvelles fonctions de surveillance au système⁷.

⁷ Le Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture n'est pas encore en vigueur, il prévoit la création d'un sous-comité pour la prévention (SCP) composé de 10 membres chargés d'effectuer des visites dans des lieux de détention dans les États parties. Le projet de convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées adopté par un groupe de travail de la Commission des droits de l'homme en septembre 2005 (E/CN.4/2005/WG.22/WP.1/Rev.4) envisage la création d'un organe conventionnel de 10 membres pour en surveiller l'application. Le Comité spécial de l'Assemblée générale chargé d'élaborer une convention internationale globale et intégrée pour la protection et la promotion des droits et de la dignité des handicapés songe à établir un mécanisme de suivi, soit peut-être un neuvième organe conventionnel.

Tableau 1. Composition des organes conventionnels

	Nombre initial de membres	Nombre actuel de membres	Nombre d'États parties correspondant
CERD	18 membres	—	—
CDH	18 membres	—	—
CESCR	18 membres	—	—
CEDAW	18 membres	23 membres	35 États parties
CAT	10 membres	—	—
CRC	10 membres	18 membres [*]	—
CMW	10 membres	14 membres	41 États parties
SCP-OPCAT [†]	10 membres	25 membres	50 États parties

Les membres sont élus pour un mandat de quatre ans. La moitié des membres est renouvelée tous les deux ans.

^{*} Amendement à l'article 43 2) de la Convention, approuvé par l'Assemblée générale dans sa résolution 50/155 du 21 décembre 1995 et entré en vigueur le 18 novembre 2002 après acceptation par les deux tiers des États parties.

[†] Sous-Comité pour la prévention, Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture.

16. Le système connaît également des difficultés parce que de nombreux États acceptent le système conventionnel mis en place dans le domaine des droits de l'homme en théorie mais n'y participent pas réellement ou alors ne le font que de façon superficielle par manque de moyens ou par manque de volonté politique. Certains États ne présentent pas les rapports exigés par les traités et la plupart ne le font que très tardivement. Beaucoup d'États, y compris ceux qui disposent de moyens techniques importants et attachent une priorité élevée à la procédure, ont du mal à faire face à leurs obligations complexes et multiples en matière de présentation de rapports dans ce domaine compte tenu de celles qu'ils peuvent avoir dans d'autres domaines. Selon des chiffres datant de février 2006, 70 % du nombre total de rapports d'États parties attendus ont été soumis, et ce, grâce à la présentation d'un rapport unique regroupant plusieurs rapports en un seul document⁸. Trente pour cent des rapports initiaux attendus n'ont pas été soumis⁹. En février 2006, seuls 8 des 194 États qui sont parties à un ou à plusieurs des sept traités sont à jour pour ce qui est de leurs rapports, les 186 autres devant présenter au total 1 442 rapports aux

⁸ Un certain nombre d'organes conventionnels acceptent des rapports combinés afin de résorber l'arriéré. Un État partie a présenté son rapport initial (attendu le 17 mars 1978) et ses deuxième à quatorzième rapports périodiques (dont le dernier était attendu le 17 mars 2004) sous forme d'un rapport unique de 24 pages.

⁹ Les organes conventionnels n'ont pas tous la même approche en ce qui concerne les obligations en matière de présentation de rapports des États successeurs. En conséquence, il se peut que le nombre total de rapports varie légèrement.

organes conventionnels. Les comités n'ont pas réellement le pouvoir d'obliger les États à se conformer aux procédures mais d'un autre côté, compte tenu de leurs méthodes de travail actuelles, si les États parties respectaient pleinement leurs obligations en matière de présentation de rapports, ils ne pourraient pas absorber la charge de travail que cela représenterait. La réalisation de l'objectif fixé par le Haut-Commissaire, soit la ratification universelle des instruments et l'acceptation par tous les États des procédures d'examen de plaintes et d'enquête associées à l'exécution intégrale par les États parties de leurs obligations en matière de présentation de rapports, ne ferait qu'exacerber ces difficultés.

Tableau 2. Périodicité fixée pour la présentation de rapports au titre des traités

Traité	Rapport initial à présenter dans un délai de	Rapports périodiques tous les
ICERD	1 an	2 ans
ICESCR*	2 ans	5 ans
ICCPR	1 an	4 ans [†]
CEDAW	1 an	4 ans
CAT	1 an	4 ans
CRC	2 ans	5 ans
CMW	1 an	5 ans
CRC-OPSC**	2 ans	5 ans (ou avec le rapport suivant au CRC)
CRC-OPAC ^{††}	2 ans	5 ans (ou avec le rapport suivant au CRC)

* L'article 17 du Pacte ne fixe pas de périodicité pour la présentation des rapports, le Conseil économique et social ayant toute latitude pour établir les délais dans lesquels les rapports doivent être présentés.

[†] Selon l'article 40 du Pacte, le Comité des droits de l'homme décide de la date à laquelle les rapports périodiques doivent être soumis. En général ils doivent être présentés tous les quatre ans.

** Protocole facultatif concernant la vente d'enfants, la prostitution d'enfants et la pornographie mettant en scène des enfants.

^{††} Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés.

17. Le nombre de traités et d'organes conventionnels a augmenté en fonction des besoins et les dispositions et compétences des uns et des autres se recoupent, ce qui a entraîné des doubles emplois. Les organes existants ont appliqué des méthodes de travail différentes, ce qui a nui à la cohérence du système et s'est traduit par un manque de clarté pour les États parties et les autres acteurs qui y participent. Actuellement, il n'y a aucune coordination entre les organes conventionnels en ce qui concerne la programmation de l'examen des rapports. Il peut arriver qu'un État partie soit prié de présenter des rapports à plusieurs comités en l'espace d'un mois, parfois d'une semaine, et un grand nombre d'États parties se présentent devant plusieurs comités au cours de la même année. Les organes conventionnels ont adopté différentes procédures pour

l'examen des rapports de sorte qu'il est difficile aux États parties de déterminer la meilleure façon d'établir ces rapports et de tirer profit du dialogue avec le comité. Il se peut qu'un État partie se voie poser la même question par plusieurs des organes conventionnels et constate que moins de temps est consacré à des questions relevant spécifiquement du traité visé. Le degré limité de coordination et de collaboration qui existe entre les organes conventionnels et leurs approches différentes concernant en particulier le rôle des ONG, des institutions nationales des droits de l'homme et du système des Nations Unies en général augmentent le risque de double emploi et font obstacle aux échanges réciproques avec les parties prenantes qui trouvent que le système manque de clarté.

18. La multiplication du nombre de traités et de ratifications a entraîné une surcharge de travail pour les organes conventionnels et le secrétariat, des retards dans l'examen des rapports et des plaintes individuelles et un accroissement des besoins en ressources. Or, les organes conventionnels manquent de moyens et leurs sessions ne durent pas assez longtemps pour qu'ils puissent absorber leur charge de travail. Les procédures d'examen de plaintes individuelles sont sous-utilisées mais il s'écoule actuellement en moyenne 30 à 33 mois entre le moment où une plainte est déposée et celui où une décision finale est prise à son sujet, ce qui remet sérieusement en question la capacité du système à offrir une réparation aux particuliers victimes de graves violations de leurs droits. Une augmentation du nombre de requêtes ne ferait que retarder davantage le traitement des plaintes individuelles.

19. Face à ces difficultés, les organes conventionnels avec l'appui du secrétariat se sont penchés sur les moyens d'accroître leur efficacité et de répondre à certaines de ces préoccupations individuellement et collectivement dans le cadre de la réunion des présidents et de la réunion intercomités qui a lieu tous les ans depuis 2002 et rassemble le président et deux autres membres de chaque organe conventionnel. Ces efforts se sont traduits par des améliorations et des innovations. Les comités examinent à présent la situation dans les États dont les rapports sont très en retard en l'absence de ce rapport et une assistance sous forme de services de coopération technique peut être fournie aux États parties par le secrétariat. À la fin de 2006, deux organes conventionnels se réuniront en deux chambres afin d'accroître leurs capacités. Les méthodes de travail des organes conventionnels ont été harmonisées dans certains domaines mais les comités continuent de ne pas suivre les mêmes méthodes en ce qui concerne le dialogue avec les représentants des États parties, les listes de points à traiter, les observations finales et la participation de la société civile et des organismes des Nations Unies à leurs travaux.

20. L'harmonisation des méthodes de travail et la simplification des directives pour la présentation des rapports permettront dans une certaine mesure d'accroître la fiabilité du système actuel. Ces mesures devraient également faciliter la présentation de rapports par les États et encourager d'autres ratifications, en particulier par les petits États et les États en développement, ce qui contribuera à la réalisation de l'objectif de la ratification universelle. Des mesures supplémentaires pourraient aussi être envisagées. On pourrait notamment convoquer les sessions des organes conventionnels en même temps pour encourager la coordination et l'interaction entre eux, ou donner la possibilité à des membres d'un organe conventionnel d'assister ou de participer aux sessions d'un autre organe conventionnel. Les organes conventionnels pourraient également envisager d'examiner les rapports des États parties conjointement. Les activités de fond pourraient être intégrées grâce à la formulation d'observations générales conjointes par les organes conventionnels, la convocation de groupes de travail thématiques mixtes et l'harmonisation des ordres du jour, des priorités et des objectifs. Les réunions des présidents et

les réunions intercomités pourraient également assumer des fonctions de coordination formelles et structurées de manière à élaborer une conception unifiée des procédures de présentation de rapports et de communications.

21. Ces mesures ne permettraient pas toutefois de remédier aux failles fondamentales du système. En dépit des réalisations obtenues, celui-ci est peu connu en dehors des milieux universitaires, des administrations et des fonctionnaires publics qui sont directement en contact avec les organes conventionnels ainsi que des juristes et des ONG spécialisés. Le système conventionnel est rarement perçu comme un mécanisme accessible et efficace pour conduire à des changements. Les victimes de violations des droits de l'homme et les acteurs de la société civile ne connaissent pas les procédures complexes du système ou n'ont pas conscience de ses potentialités. Les médias en parlent peu et les juristes et les organes judiciaires nationaux ne se réfèrent que de façon limitée à la jurisprudence des organes conventionnels. Les visites de membres d'organes conventionnels dans des pays restent une exception et ces organes sont souvent considérés comme coupés des réalités sur le terrain puisqu'ils se réunissent toujours à Genève ou à New York. Le nombre de plaintes déposées au secrétariat est faible par rapport au nombre de personnes relevant de la juridiction d'États qui ont accepté les procédures d'examen de plaintes individuelles et la plupart des plaintes visent une minorité d'États parties. Les procédures d'enquête du Comité contre la torture et du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes n'ont guère été utilisées et les mécanismes d'examen de plaintes formulées par un État contre un autre État ne l'ont jamais été.

22. La visibilité du système est liée à l'autorité des organes de suivi, laquelle dépend de la qualité du processus de surveillance, des résultats obtenus et des décisions prises ainsi que de la perception que l'on a de l'indépendance et de l'équité des procédures appliquées. L'expérience acquise avec le système actuel montre que des disparités existent entre les organes conventionnels, composés d'experts à temps partiel non rémunérés et désignés par les États parties pour un mandat d'une durée déterminée renouvelable, du point de vue des compétences et de l'indépendance ainsi que de la répartition géographique, de la représentation des principaux systèmes juridiques et de l'égalité entre les sexes. D'autre part, certains membres d'organes conventionnels n'ont pas été en mesure, en raison d'autres obligations, de consacrer tout le temps voulu au travail de leur comité et certains n'ont pas pu participer aux sessions. Étant donné qu'aucune limite n'est fixée au nombre de mandats que les membres peuvent exercer, plusieurs d'entre eux ont siégé dans leur comité sans interruption pendant plusieurs années. Il est à noter que l'article 9 du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture et l'article 26 4) du projet de convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées prévoient que les membres des organes correspondants ne seront rééligibles qu'une fois. Il est prévu également qu'il sera tenu compte de l'intérêt que présente une répartition équilibrée entre hommes et femmes (Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture, art. 5 4), et projet de convention sur les disparitions forcées, art. 26 1)). D'autres dispositions détaillées concernant les qualifications et les compétences professionnelles exigées des membres figurent également à l'article 5 2) du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture.

23. Le système conventionnel s'est développé selon les besoins et il ne fonctionne pas comme un cadre intégré et indivisible de protection des droits de l'homme, ce qui affaiblit son efficacité globale. L'existence de sept organes conventionnels agissant indépendamment pour surveiller l'exécution des obligations découlant de la Déclaration universelle des droits de l'homme crée un

risque d'interprétations divergentes qui peuvent déboucher sur des incertitudes au sujet des normes et des principes fondamentaux en matière de droits de l'homme, ce qui nuit à une interprétation holistique, approfondie et commune des dispositions relatives aux droits de l'homme. Le manque de coordination et de collaboration entre les organes conventionnels risque d'aboutir à une jurisprudence contradictoire. Cette question est expressément abordée dans le projet de convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées qui prévoit que le comité institué consulte d'autres organes conventionnels en vue d'assurer la cohérence de leurs observations et recommandations respectives¹⁰. La multiplicité des recommandations émanant de chaque organe conventionnel fait qu'il est difficile aux États parties et aux autres parties prenantes nationales de se faire une idée d'ensemble des principales préoccupations et recommandations suscitées par la situation des droits de l'homme dans ces États. Cela risque de diminuer la possibilité de voir les États parties y donner suite sous forme de plans et de programmes intersectoriels intégrés.

24. Le processus de présentation de rapports ne répond souvent pas à son objectif qui est de donner régulièrement la possibilité à tel ou tel État partie de procéder périodiquement à un examen d'ensemble des mesures qu'il a prises pour aligner ses lois et ses politiques nationales sur les traités auxquels il est partie. La qualité des rapports soumis par les États parties aux différents organes conventionnels varie considérablement. En 2004 et 2005, les comités ont noté que 39 % seulement des rapports examinés étaient conformes aux directives en la matière. Dans 18 % des cas, il en a été fait expressément mention dans les observations finales¹¹. Certains gouvernements ont été félicités par les comités pour la franchise et l'esprit critique dont ils faisaient preuve dans leurs rapports bien documentés, mais de nombreux rapports sont répétitifs et contiennent des informations qui figurent déjà dans d'autres documents ou des données insuffisantes ou sélectives sur la mise en œuvre *de jure* et *de facto* des droits de l'homme dans l'État partie. Dans de nombreux cas, ces rapports sont établis sans consultation des diverses administrations publiques ni débat avec les parties prenantes nationales. Parfois, la société civile n'a pas accès à ces rapports dans le pays concerné.

25. Souvent les organes conventionnels n'ont pas assez d'informations pour pouvoir faire une analyse approfondie de l'exécution, par l'adoption de lois et leur application dans la pratique, des obligations juridiques énoncées dans les traités, ce qui nuit à la qualité du dialogue et des recommandations du comité concerné. Il arrive que les États parties mettent l'accent dans leurs rapports sur les textes législatifs mais n'accordent pas suffisamment d'attention à la mise en œuvre dans la pratique des droits et à leur jouissance effective par chacun. Des informations recueillies par des institutions des Nations Unies et des ONG sur tous les États parties ne sont pas systématiquement disponibles avant l'examen des rapports. Il en résulte que les recommandations ultérieures des organes conventionnels risquent de ne pas avoir la précision, la clarté et la valeur pratique requises pour améliorer la mise en œuvre.

¹⁰ E/CN.4/2005/WG.22/WP.1/Rev.4, art. 28 2).

¹¹ Haut-Commissariat aux droits de l'homme, *Report on compliance of States parties with the existing guidelines for the treaty body reporting procedure*. Document informel du secrétariat établi pour le Groupe de travail technique sur l'harmonisation des directives pour l'établissement des rapports, Genève, 8 et 9 décembre 2005.

26. Malgré la mise en place récente de procédures de suivi par certains organes conventionnels et les activités de coopération technique du HCDH visant à améliorer l'exécution des obligations conventionnelles, le système actuel pêche essentiellement par l'absence de mécanismes de suivi exhaustifs et efficaces grâce auxquels il puisse avoir un impact soutenu et systématique sur la jouissance des droits de l'homme au niveau national. Les gouvernements accordent fréquemment une attention insuffisante aux recommandations adoptées par les organes conventionnels et le fait que les groupes d'intérêts nationaux ne connaissent pas l'existence des procédures de suivi et de ces recommandations ou n'ont pas d'informations à leur sujet rend celles-ci invisibles au niveau national.

III. COMMENT LA CRÉATION D'UN ORGANE CONVENTIONNEL PERMANENT UNIFIÉ POURRAIT PERMETTRE DE REMÉDIER AUX DIFFICULTÉS ACTUELLES

27. La proposition de création d'un organe conventionnel permanent unifié est fondée sur l'idée que, à moins que le système conventionnel international de protection des droits de l'homme ne fonctionne et ne soit compris comme une entité unique chargée de suivre l'exécution de toutes les obligations internationales en matière de droits de l'homme avec un seul point d'accès pour les titulaires de droits, le manque de visibilité, d'autorité et d'accessibilité dont il souffre actuellement persistera. Cette proposition repose également sur la reconnaissance du fait que, sous sa forme actuelle, ce système commence à atteindre ses limites et qu'on peut certes prendre des mesures pour améliorer son fonctionnement à court et à moyen terme, mais des changements structurels plus profonds seront nécessaires pour garantir son efficacité à long terme. À la différence des sept comités à temps partiel qui existent dans le système actuel, un organe conventionnel permanent unifié composé d'experts siégeant en permanence a plus de chances d'élaborer une jurisprudence qui soit à la fois cohérente et fasse autorité. Un organe conventionnel permanent unifié serait accessible aux victimes en permanence et pourrait réagir rapidement face à de graves violations. En tant qu'instance permanente, il aurait la souplesse voulue pour mettre au point des méthodes de travail et des conceptions novatrices de la protection des droits de l'homme et pourrait arrêter des modalités claires de participation des partenaires de l'ONU et de la société civile en s'inspirant des bonnes pratiques du système actuel. Il pourrait également se donner des moyens solides d'aider les États parties à exécuter leurs obligations en matière de droits de l'homme, notamment grâce aux activités de suivi et aux stratégies de collaboration avec le pays envisagées par la Haut-Commissaire dans son plan d'action. Conformément également à ce plan, le secrétariat serait considérablement renforcé pour pouvoir fournir l'appui et les conseils spécialisés qui sont nécessaires à un organe conventionnel permanent unifié et requis pour renforcer les capacités et les partenariats nationaux en vue de faire participer pleinement les pays au processus d'application des traités (par. 145 et 146).

28. Étant donné que les États exécutent leurs obligations en matière de droits de l'homme de manière intégrée et non en fonction d'un traité particulier et que les personnes et les groupes ne jouissent pas de leurs droits ou ne sont pas victimes de violations de ces droits en fonction de tel ou tel traité, un organe conventionnel permanent unifié servirait de cadre à l'application d'une conception exhaustive, commune et holistique de l'application des traités. Contrairement aux sept organes conventionnels actuels qui examinent des rapports soumis selon une périodicité qui varie de l'un à l'autre, un organe conventionnel permanent unifié pourrait adopter des mesures souples et créatives pour encourager la présentation de rapports et optimiser l'efficacité et l'impact du suivi. Par exemple, un seul cycle de présentation de rapports par chaque État partie

sur l'exécution de toutes ses obligations conventionnelles pourrait être introduit, soit une fois tous les trois à cinq ans, ce qui donnerait aux États parties et à leurs partenaires la possibilité de procéder à des évaluations et des analyses approfondies, holistiques, exhaustives et transversales de leur bilan dans le domaine des droits de l'homme au regard de toutes leurs obligations en la matière. Un tel système permettrait de définir les actions prioritaires devant être menées au niveau d'un pays pour garantir l'exécution de ses obligations dans le domaine des droits de l'homme. La présentation de rapports pourrait coïncider avec des processus et des systèmes nationaux tels que l'élaboration et l'application de plans d'action nationaux dans le domaine des droits de l'homme et avec d'autres obligations de l'État partie en matière de présentation de rapports. Du fait de l'examen global de l'exécution par un État partie de toutes ses obligations conventionnelles, la présentation d'un rapport à un organe conventionnel permanent unifié encouragerait une prise en compte plus effective des droits de groupes particuliers ou de problèmes spécifiques dans l'interprétation et l'exécution de toutes les obligations conventionnelles en matière de droits de l'homme, donnant ainsi à celles-ci plus de visibilité et un rôle plus central. En même temps, les compétences spécialisées actuelles des organes conventionnels et les résultats de leurs travaux axés sur des droits et des titulaires de droits particuliers seraient préservés et mis à profit.

29. Une évaluation complète et holistique de l'action d'un État dans le domaine des droits de l'homme au regard de toutes les obligations qui lui incombent en la matière par l'organe conventionnel permanent unifié, qui déboucherait sur un document unique dans lequel seraient formulées toutes les préoccupations et recommandations essentielles, faciliterait l'examen par les États parties et les autres parties prenantes nationales de tout l'éventail des problèmes pertinents en matière de droits de l'homme et des mesures à prendre sur le plan de la législation, des politiques et des programmes pour les résoudre. Du fait qu'elle permet d'avoir un tableau complet des actions prioritaires à mener dans le domaine des droits de l'homme, cette approche holistique faciliterait également le travail des parties prenantes, telles que les ONG, les institutions nationales des droits de l'homme et d'autres éléments de la société civile au niveau des pays qui pourraient ainsi plus facilement intégrer ces recommandations dans leurs programmes nationaux. Les partenaires bénéficieraient de leurs compétences dans différents domaines liés aux droits de l'homme et élaboreraient une approche commune des questions relatives aux droits de l'homme et des besoins en la matière au niveau national.

30. Un organe conventionnel permanent unifié garantirait une certaine cohérence dans l'interprétation des dispositions des traités qui sont analogues ou se recoupent quant au fond. Les plaignants auraient également la possibilité d'invoquer les dispositions analogues ou qui se recoupent quant au fond de plusieurs instruments, ce qui faciliterait une interprétation plus logique et plus cohérente des dispositions analogues quant au fond figurant dans les différents instruments. Un organe conventionnel permanent unifié garantirait également la cohérence et la clarté des observations/recommandations générales et renforcerait ainsi l'interprétation des dispositions conventionnelles. Les décisions et recommandations d'un organe conventionnel permanent unifié renforceraient l'idée que les obligations en matière de droits de l'homme sont indivisibles et qu'il est important d'avoir une conception holistique, commune et exhaustive de la mise en œuvre.

31. Avec un organe conventionnel permanent unifié, la durée du dialogue avec chaque État partie pourrait être allongée et passer de la moyenne actuelle, soit une journée par organe, à cinq jours par exemple en fonction de certains facteurs tels que le nombre de traités ratifiés.

Si au lieu de dialoguer séparément avec sept organes de surveillance, comme c'est le cas actuellement, les États parties n'avaient plus à le faire qu'avec un seul organe et de façon plus approfondie, ce dialogue deviendrait un outil stratégique et permanent de suivi de l'action de chaque État partie dans le domaine des droits de l'homme au regard de toutes ses obligations en la matière. Les États parties seraient encouragés à envoyer des délégations d'experts, y compris des représentants de tous les ministères dont relèvent l'ensemble des questions relatives aux droits de l'homme pour répondre aux questions détaillées des membres du Comité et tirer profit de leurs compétences. Le prolongement du dialogue donnerait aux parties prenantes de nouvelles possibilités de fournir des informations et d'avoir des échanges de vues avec le Comité. L'augmentation de la participation ainsi que de l'information et des échanges de vues sur toutes les obligations en matière de droits de l'homme aboutirait à la formulation d'un ensemble de recommandations plus précises, plus claires et plus concrètes. L'amélioration du dialogue, de la collaboration et des produits encouragerait une participation accrue de la société civile et d'autres acteurs, ce qui faciliterait la mise en œuvre au niveau national.

32. Les membres de l'organe conventionnel permanent unifié seraient disponibles en permanence. Ils pourraient ainsi tirer profit des réalisations actuelles du système pour mettre au point des approches fortes, cohérentes, novatrices et souples pour le suivi de la mise en œuvre des traités. Siégeant en permanence, ils pourraient se prononcer rapidement sur les plaintes individuelles, ce qui donnerait plus de poids aux constatations adoptées dans le cadre des procédures d'examen de plaintes et encouragerait les titulaires de droits à les utiliser davantage. Un organe conventionnel permanent unifié permettrait également de renforcer les capacités de surveillance, des missions de suivi par les experts étant plus envisageables et faisables compte tenu de la nature permanente de leur travail.

33. Un organe conventionnel permanent unifié aurait inévitablement plus de visibilité que les organes conventionnels actuels et serait mieux en mesure de faire connaître ses procédures, ses recommandations et ses décisions au niveau national. Du fait de cette visibilité accrue associée à des procédures publiques et transparentes, les médias s'intéresseraient davantage à ses travaux et il est probable que les conclusions et recommandations qu'il pourrait adopter sur la situation globale des droits de l'homme dans un pays seront plus médiatisées que celles qui sont adoptées sur la mise en œuvre d'un seul traité.

34. En sa qualité d'instance permanente, l'organe conventionnel permanent unifié aurait plus de souplesse que les sept organes actuels non permanents en ce qui concerne la date et le lieu de ses sessions. Il pourrait regrouper l'examen des rapports de plusieurs États parties issus d'une région donnée sur quelques semaines, ce qui inciterait davantage les États sous la pression des autres États de la région à collaborer avec le système. Il pourrait aussi se réunir dans des régions, renforçant ainsi la visibilité du système et garantissant son accessibilité. Il pourrait également organiser régulièrement des missions dans le cadre des activités de suivi ou de renforcement des capacités.

35. Un organe conventionnel permanent unifié pourrait en outre prendre en charge de nouvelles normes. Il serait plus facile d'intégrer le suivi d'un nouvel instrument dans une structure unifiée qui assure déjà le suivi de plusieurs traités que d'incorporer de nouvelles fonctions de surveillance dans le mandat d'un organe conventionnel existant, option qui a déjà été rejetée dans les cas de la Convention contre la torture et du projet de convention internationale pour la protection de toutes les personnes contre les disparitions forcées.

36. Du fait qu'il siégerait en permanence, l'organe conventionnel permanent unifié pourrait établir des liens plus étroits avec d'autres organes et mécanismes qui s'occupent des droits de l'homme, tels que les titulaires de mandats au titre des procédures spéciales ou les organes régionaux de protection des droits de l'homme, pour coordonner et renforcer les activités entreprises conformément à leurs mandats respectifs. Un organe conventionnel permanent unifié pourrait aussi avoir plus facilement des contacts avec des organes politiques que sept organes siégeant à temps partiel. Une évaluation globale complète de l'exécution par les pays de leurs obligations juridiques internationales en vertu des traités relatifs aux droits de l'homme, qui ferait l'objet d'un seul document au lieu de sept documents distincts, attirerait probablement davantage l'attention d'organes politiques tels que le futur conseil des droits de l'homme ou le Conseil de sécurité.

IV. MESURES D'APPLICATION: UN ORGANE CONVENTIONNEL PERMANENT UNIFIÉ

37. On examine dans la présente section quelques-unes des formes/modalités possibles de fonctionnement d'un organe conventionnel permanent unifié et les fonctions de supervision, notamment quelques innovations possibles.

A. Formes/modalités de fonctionnement

38. Actuellement, les organes conventionnels se réunissent pendant 57 semaines au total. Pour accomplir les fonctions de supervision actuellement exercées par les organes conventionnels, l'organe conventionnel unifié serait permanent. Ceci aurait des incidences sur ses méthodes de travail et ses procédures, mais aussi sur sa composition, en ce qui concerne tant le nombre de ses membres que les conditions et les qualifications officiellement exigées pour en faire partie.

39. Il est possible d'envisager différents modèles d'organes conventionnels permanents unifiés, mais beaucoup dépend des effectifs d'un tel organe. Un système de chambres ou de groupes de travail permettrait à l'organe d'absorber une charge de travail plus importante et de traiter toutes les procédures. Un tel système permettrait aussi à l'organe conventionnel permanent unifié d'élaborer des mécanismes de suivi renforcés et des approches novatrices de supervision de l'application des traités au niveau national. On pourrait envisager une séparation fonctionnelle entre la présentation des rapports et les communications, les travaux relatifs à ces fonctions pouvant être en outre soit répartis entre les chambres ou les groupes de travail en fonction du traité, du thème ou de la région en cause, soit menés parallèlement. La conception des différentes fonctions et la façon dont celles-ci seraient accomplies dépendraient de la conception générale de l'organe conventionnel permanent unifié.

1. Un organe unique sans chambres

40. Un organe conventionnel permanent unifié dépourvu de chambres ou de groupes de travail permettrait de garantir une interprétation cohérente. Mais ce modèle ne permettrait pas de résoudre les problèmes du système actuel tenant à la charge de travail et risquerait de grossir encore l'arriéré. Par ailleurs, si l'effectif de l'organe est important, peut-être sera-t-il difficile de parvenir à un consensus sur les questions de fond et de procédure.

2. Des chambres fonctionnant parallèlement

41. Selon ce modèle, chaque chambre serait pleinement mandatée pour s'occuper de tous les traités et de toutes les fonctions de supervision. L'avantage d'une telle solution résiderait dans la possibilité de répartir les tâches et la charge de travail. Tous les membres du Comité exerceraient les diverses fonctions de supervision, et les travaux réalisés par l'organe au titre des diverses procédures permettraient un enrichissement réciproque. L'expérience du Comité des droits de l'enfant, qui applique actuellement un modèle bicaméral, et celle du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, qui introduira cette modalité au deuxième semestre de 2006, devraient ouvrir des perspectives utiles sur ce qu'il convient d'envisager dans l'examen de cette option.

3. Une chambre par fonction

42. Un organe conventionnel permanent unifié pourrait choisir de créer des chambres distinctes pour l'examen des rapports et celui des plaintes individuelles. Des chambres distinctes pourraient également être créées pour les demandes d'information et pour les visites dans les pays. Une chambre de «suivi» ou d'«application» pourrait également être créée, encore que l'on puisse aussi assigner de telles fonctions à des équipes spéciales au sein des chambres traitant des rapports et des communications. Ce modèle permettrait de répartir les tâches entre les chambres et donnerait aux membres la possibilité de se spécialiser dans les différentes procédures, notamment en ce qui concerne les plaintes individuelles. Il y aurait cependant un risque de déconnexion entre les chambres sur les questions de fond, ce qui pourrait conduire à des divergences d'interprétation. En principe, le travail accompli par l'organe conventionnel permanent unifié dans le cadre d'une procédure devrait inspirer ses travaux concernant ses autres procédures. Il reste que la charge de travail qu'aurait l'organe conventionnel permanent unifié risque de ne pas être suffisamment prise en considération dans cette option et que des mécanismes supplémentaires pour répartir cette charge de travail pourraient s'avérer nécessaires.

4. Une chambre par traité

43. La création d'une chambre par traité présenterait l'avantage de permettre une répartition aisée de la charge de travail et de maintenir la spécificité de chaque instrument. La question de la participation d'experts venus d'États non parties pourrait être écartée dans ce scénario, et il serait possible d'élire des membres possédant des compétences spécialisées. Mais les avantages découlant de la création d'un organe conventionnel permanent unifié – à savoir qu'un tel organe produirait une évaluation holistique, complète et transversale des situations dans le domaine des droits de l'homme, éliminerait les chevauchements et les interprétations potentiellement divergentes, réduirait la charge que représente la présentation des rapports, soulignerait le caractère indivisible des droits, assurerait la notoriété du système et en faciliterait l'accès aux parties prenantes – risquent d'en être diminués car cette méthode reprendrait les séparations et divisions du système actuel. Cela étant, à la différence du système actuel des sept organes conventionnels, un organe conventionnel permanent unifié qui serait composé de chambres s'occupant chacune d'un traité appliquerait des méthodes de travail identiques.

5. Une chambre par thème

44. Dans cette option, les chambres pourraient être structurées en fonction de groupes de droits, par exemple la non-discrimination, l'état de droit, etc. La réduction du risque de divergence dans l'interprétation de dispositions se chevauchant pourrait être un avantage. Définir des groupes n'est cependant pas sans difficultés et, si l'on n'y parvenait pas, il persisterait alors des chevauchements entre les chambres, ce qui risque de conduire à privilégier certains droits au détriment d'autres. Par ailleurs, il est possible que les États parties aient des difficultés à présenter leurs rapports et les parties prenantes à entretenir des relations mutuelles avec un tel système.

6. Une chambre par région

45. Cette solution permettrait de développer des compétences en matière de droits de l'homme dans une région particulière et pourrait renforcer les liens entre les systèmes et partenaires régionaux. Il pourrait toutefois, y avoir un risque d'incohérence entre les chambres. En outre, cette modalité pourrait faire double emploi avec les travaux des systèmes régionaux, ce qui pourrait provoquer l'émergence de normes régionales et non universelles.

B. Fonctions

1. Présentation de rapports

46. La présentation de rapports et le «dialogue constructif» sont à l'heure actuelle les principaux instruments utilisés par les organes conventionnels pour contrôler la façon dont les États parties s'acquittent de leurs obligations conventionnelles. Plusieurs options s'offrent à l'organe conventionnel permanent unifié en matière de présentation des rapports. Il pourrait adopter l'approche du système actuel et examiner les rapports présentés en vertu de chacun des sept traités applicables à un État. Il pourrait demander aux États de présenter un document de base élargi et des rapports consacrés à la mise en œuvre de chacun des instruments auxquels ils ont adhéré. Les réponses à des listes approfondies et intégrées de points à traiter relatifs à toutes les obligations conventionnelles pourraient remplacer les rapports périodiques. Cette dernière approche pourrait faciliter l'établissement des rapports par les États parties, permettre d'éliminer l'arriéré et garantir que l'organe conventionnel permanent unifié dispose d'informations à jour sur la mise en œuvre des traités. Ce système permettrait aussi à l'organe de programmer des années à l'avance l'examen des rapports selon un cycle périodique, qui serait convenu d'un commun accord. Cela permettrait une budgétisation et une estimation convenables des coûts.

2. Plaintes individuelles

47. Un organe conventionnel permanent unifié pourrait instituer des procédures novatrices concernant les plaintes individuelles. Tout comme dans la pratique actuelle des organes conventionnels ayant compétence pour examiner les plaintes, l'organe conventionnel permanent unifié pourrait nommer des rapporteurs spéciaux pour les nouvelles plaintes et les mesures provisoires, ou des groupes de travail. Les responsabilités des rapporteurs spéciaux pourraient être définies selon les prescriptions de l'institution ou de l'instrument (plaintes au titre des protocoles facultatifs se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques et

à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, de l'article 22 de la Convention contre la torture et de l'article 14 de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale), ou être fixées en fonction de groupes généraux de droits fondamentaux (non-discrimination, sécurité de la personne, torture et non-refoulement, droit à la vie, garanties d'une procédure régulière et administration de la justice, etc.).

48. Un organe conventionnel permanent unifié pourrait introduire des procédures accélérées de traitement des affaires manifestement dénuées de fondement (qui pourraient être tranchées par une chambre composée de trois membres). Il pourrait aussi créer une procédure accélérée pour prendre des décisions concernant les affaires fondées, de caractère courant, où l'on se contenterait de suivre la jurisprudence établie.

49. L'organe conventionnel permanent unifié pourrait avoir compétence pour examiner les allégations de violation de dispositions de deux instruments dans le cadre de la même affaire, à condition que l'État concerné soit partie à ces deux instruments. Ceci favoriserait une interprétation cohérente des principaux instruments relatifs aux droits de l'homme et imprimerait une nouvelle impulsion vers l'adoption d'un système véritablement «unifié». On pourrait envisager une chambre d'examen des plaintes, ou un système de chambres échelonnées.

3. Demandes d'informations

50. Un organe conventionnel permanent unifié ferait mieux connaître l'existence de cette procédure, ce qui pourrait conduire à multiplier les demandes d'informations. Avec sa composition permanente et sa souplesse renforcée, l'organe unifié serait à même de mettre au point des procédures plus efficaces et novatrices, notamment des mesures de suivi plus fonctionnelles.

4. Observations générales

51. Comme dans le cas des organes conventionnels existants, un organe conventionnel permanent unifié adopterait et publierait son interprétation de la teneur des dispositions des instruments relatifs aux droits de l'homme sous la forme d'observations générales/recommandations visant à préciser le sens de ces dispositions. Au rebours du système actuel, un organe conventionnel permanent unifié serait en mesure d'aborder de manière holistique le problème des obligations qui doublonnent dans les traités. L'organe conventionnel permanent unifié serait également bien placé pour introduire des procédures plus transparentes favorisant la participation de toutes les parties prenantes à l'élaboration de ses observations générales/recommandations.

5. Suivi

52. Un organe conventionnel permanent unifié pourrait introduire des mécanismes, en se fondant sur la pratique des organes conventionnels existants, pour suivre la mise en œuvre des observations finales et des recommandations ainsi que des décisions prises dans chaque affaire. Le règlement intérieur de l'organe conventionnel permanent unifié devrait énoncer clairement les compétences de l'organe en matière de suivi, qui pourraient comprendre l'envoi de missions de contrôle sur place.

6. Alerte rapide et établissement des faits

53. Un mécanisme d'alerte rapide pourrait être mis au point par un organe conventionnel permanent unifié. En tant qu'organe permanent, il pourrait réagir rapidement aux violations requérant une attention immédiate, ainsi qu'aux nouvelles situations dans le domaine des droits de l'homme et alerter en temps voulu les acteurs pertinents du système des Nations Unies pour qu'ils prennent les mesures appropriées.

54. Un organe conventionnel permanent unifié aborderait les droits de l'homme d'une manière complète, holistique et transversale et serait donc mieux à même que les organes existants d'évaluer les situations concrètes en matière de droits de l'homme et l'évolution de ces situations au niveau des pays. Se fondant sur la pratique du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, l'organe conventionnel permanent unifié pourrait adopter des procédures d'alerte rapide/d'intervention urgente sans qu'il y ait besoin de modifier les dispositions conventionnelles existantes. Un organe conventionnel permanent unifié pourrait répondre aux violations des droits de l'homme en collaboration étroite avec les titulaires de mandats au titre de procédures spéciales, la division du travail normale entre les organes conventionnels et les mécanismes spéciaux étant maintenue.

7. Coopération avec les partenaires

55. Les relations mutuelles avec les entités des Nations Unies font déjà partie intégrante du système actuel des organes conventionnels. Des dispositions prévoyant des relations officielles figurent dans les traités (Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, Pacte international relatif aux droits civils et politiques, Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, Convention relative aux droits de l'enfant et Convention internationale sur la protection de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille) et/ou dans les règlements intérieurs des comités créés en vertu de ces traités (Comité des droits de l'homme, Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, Comité contre la torture, Comité des droits de l'enfant). Un organisme conventionnel permanent unifié pourrait encourager un plus grand engagement concret de la part des institutions spécialisées, programmes et fonds des Nations Unies dans le processus de présentation des rapports, à toutes les phases du cycle, tant au plan national qu'au plan international. Tout comme dans le système actuel, l'organe conventionnel permanent unifié pourrait inviter les institutions spécialisées et les autres éléments du système des Nations Unies à présenter des rapports écrits contenant des informations spécifiques sur chaque État partie, et adopter des directives normalisées pour faciliter ce processus.

56. Tous les organes conventionnels ont mis au point des modalités d'échanges avec les organisations non gouvernementales, et ces échanges font désormais partie intégrante du processus de supervision. En outre, les organes conventionnels apprécient grandement les échanges qui se sont développés avec les représentants de la société civile. L'une des mesures à prendre qu'énonce le plan d'action du Haut-Commissaire est de «nouer des liens plus étroits avec la société civile et de collaborer avec ses représentants en vue de la mise en œuvre des droits de l'homme sur le long terme»¹². L'organe conventionnel permanent unifié pourrait

¹² A/59/2005/Add.3, par. 144.

s'appuyer sur les réalisations du système actuel pour renforcer considérablement le rôle des acteurs de la société civile dans ses activités.

8. Journées de débat général

57. Les débats généraux/thématiques organisés par les organes conventionnels existants se sont révélés être de précieux espaces de discussion, qui suscitent la participation de représentants des gouvernements, d'experts à titre personnel, d'organismes et d'institutions spécialisées des Nations Unies comme de membres de la société civile. Les débats généraux/thématiques et les recommandations qui se sont ensuivies ont servi à l'établissement des observations générales et ont incité à entreprendre des études mondiales¹³.

58. Un organe conventionnel permanent unifié pourrait tirer parti de cette expérience et renforcer le rôle des débats généraux/thématiques pour rendre le système visible et accessible. Un tel organe pourrait introduire des approches différentes et plus souples, de sorte à faire participer le plus grand nombre possible de parties prenantes. Il pourrait convoquer dans certaines régions des journées de débat général consacrées à certaines préoccupations en matière de droits de l'homme qui leur seraient particulières. Il pourrait aussi convoquer des journées de débat général sur des thèmes communs aux traités, qui permettraient l'élaboration d'une approche transversale des droits de l'homme. Le bilan des journées de débat général organisées par un organe conventionnel permanent unifié pourrait servir de toile de fond à l'établissement d'observations générales/recommandations sur des questions thématiques pertinentes pour plusieurs traités.

V. QUESTIONS À EXAMINER DANS LA CRÉATION D'UN ORGANE CONVENTIONNEL PERMANENT UNIFIÉ

A. Spécificité

59. Un trait saillant du système actuel des sept traités relatifs aux droits de l'homme réside dans la promotion et la protection des droits de certains titulaires de droits tels que les enfants, les femmes et les travailleurs migrants. Certains commentateurs ont estimé que la création d'un organe conventionnel permanent unifié pouvait conduire à une diminution de la protection de ces titulaires de droits car un tel organe ne serait pas en mesure de surveiller l'application des particularités de chaque traité de manière suffisamment approfondie. Ces commentateurs ont également estimé que la création d'un organe conventionnel permanent unifié se traduirait par un examen moins minutieux de l'application de droits spécifiques tels que le droit de ne pas être torturé ou celui de ne pas subir de discrimination raciale. On a aussi estimé que la création d'un organe conventionnel permanent unifié qui remplacerait les organes existants risquerait de diminuer la capacité qu'ont les organes conventionnels de galvaniser dans leurs procédures les

¹³ Une disposition exceptionnelle de la Convention relative aux droits de l'enfant, l'article 45 c), autorise le Comité des droits de l'enfant à recommander à l'Assemblée générale de prier le Secrétaire général de procéder pour le Comité à des études sur des questions spécifiques touchant les droits de l'enfant. L'Assemblée générale a prié le Secrétaire général d'entreprendre des études approfondies de l'impact des conflits armés sur les enfants et de la violence à l'égard des enfants.

secteurs du gouvernement et de la collectivité qui s'occupent de certaines questions spécifiques ou s'y intéressent. On a par ailleurs affirmé que la diversité des compétences spécialisées qu'offrent les membres des comités existants est plus grande que celle dont pourrait disposer un organe conventionnel permanent unifié. Dans le processus de désignation d'un organe conventionnel permanent unifié, des mesures seraient prises pour empêcher que ne se perdent les connaissances spécialisées qu'offre le système actuel et veiller à ce que le dialogue mené dans le cadre d'un nouveau régime de supervision maintienne l'accent mis actuellement sur la promotion et la protection des droits de titulaires spécifiques et de droits spécifiques. Des mesures seraient également prises pour veiller à ce que le processus des organes conventionnels continue de s'adresser aux secteurs des gouvernements et des collectivités qui s'occupent des droits de titulaires spécifiques ou de questions propres à certains droits, ou qui s'y intéressent.

B. Différents systèmes de ratification

60. La ratification universelle n'étant toujours pas réalisée et les États membres ayant différentes procédures de ratification, la création d'un organe conventionnel permanent unifié pose un certain nombre de difficultés de procédure. Il s'agit notamment de savoir comment les membres d'un organe conventionnel permanent unifié seraient choisis, et si les membres de cet organe pourraient participer aux délibérations et à la prise de décisions sur les obligations conventionnelles de fond que leur propre pays n'a pas acceptées. Dans le contexte étroit des plaintes, dans la pratique actuelle, les membres du Comité des droits de l'homme, du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, du Comité pour l'élimination de la discrimination raciale et du Comité contre la torture peuvent – et ils le font – participer à l'examen des plaintes même si leur pays d'origine n'a pas ratifié les protocoles facultatifs se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques ou à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ou n'ont pas fait la déclaration prévue à l'article 14 de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale ou à l'article 22 de la Convention contre la torture. Cette question pourrait être aussi réglée par la composition des chambres, si un système de chambres devait être retenu comme la meilleure modalité de fonctionnement d'un organe conventionnel permanent unifié.

C. Composition

61. Le succès de tout système de supervision, y compris d'un organe conventionnel permanent unifié, dépend en fin de compte de la qualité et de l'indépendance des experts qui surveillent l'application des normes conventionnelles. La qualité des membres d'un organe conventionnel permanent unifié pourrait être garantie en instituant des procédures d'élection selon des modalités donnant aux États parties plus d'informations sur les candidats. Des critères plus détaillés de candidature, de qualifications et de compétences ainsi que de durée des mandats, de répartition géographique et d'équilibre entre les sexes pourraient être également introduits. Il faudrait que les membres d'un organe permanent reçoivent une rémunération suffisamment élevée pour attirer les candidats de la plus haute valeur. À cet égard, l'expérience d'organes similaires, notamment de ceux qui fonctionnent au niveau régional, pourrait être utile.

62. Les mécanismes pourraient être conçus de telle façon que les membres conservent leurs liens avec leurs mandants, pour veiller à ce que l'organe conventionnel permanent unifié profite des expériences et des compétences nationales pertinentes et se garde de toute bureaucratisation. Un organe conventionnel permanent unifié pourrait être composé d'une combinaison de membres permanents et de membres non permanents, garantissant ainsi que chaque examen/procédure bénéficie du niveau de compétence approprié. Les membres permanents pourraient apporter continuité, cohérence et homogénéité, et les membres non permanents leurs compétences techniques dans la situation/l'affaire en cause.

63. Un système détaillé de nomination et d'élection d'experts pourrait aussi être élaboré, compte tenu en particulier des différents modes de ratification.

D. Questions juridiques

64. À l'exception du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, tous les organes conventionnels de protection des droits de l'homme sont créés par les traités relatifs aux droits de l'homme dont ils surveillent l'application. La création d'un organe conventionnel permanent unifié pose d'importantes questions juridiques. Différentes options peuvent être envisagées. La première pourrait consister à modifier chacun des traités relatifs aux droits de l'homme, comme envisagé dans les dispositions relatives à leur modification. La deuxième option pourrait être fondée sur un protocole procédural de modification d'ensemble. Des solutions non contraignantes sur le plan juridique pourraient aussi être envisagées. Il pourrait s'agir d'un transfert progressif de compétences à l'un des organes créés en vertu d'instruments relatifs aux droits de l'homme existants ou, selon une autre formule, de la suspension provisoire des fonctions des organes conventionnels et du transfert de leurs pouvoirs à un organe conventionnel permanent unifié créé par une résolution de l'Assemblée générale.

65. Toutes dispositions de transition dépendraient de l'option considérée comme étant l'approche la plus viable de la création d'un organe conventionnel permanent unifié. L'application concomitante de régimes de surveillance parallèles devrait être évitée car cela compliquerait encore, au lieu de le simplifier et de le renforcer, le régime de supervision. Des systèmes concurrents compromettraient par ailleurs l'objectif de l'opération de réforme. Au minimum, on pourrait envisager une procédure de ratification simplifiée ou l'application provisoire du nouveau régime de supervision en attendant l'entrée en vigueur des modifications (du protocole de modification), comme dans le cas de l'Accord relatif à l'application de la partie XI de la Convention des Nations Unies sur le droit de la mer.

Annexe 1: Faits et chiffres concernant la présentation de rapports

Ratifications

- Tous les États sont parties à l'un des traités au moins et 75 % sont parties à quatre traités ou plus;
- 71 % de toutes les ratifications possibles ont été faites, ce qui signifie que la ratification universelle est réalisée à plus des deux tiers. À l'exclusion de la Convention internationale relative à la protection des droits de tous les travailleurs migrants et de leur famille, 77 % de toutes les ratifications possibles ont été réalisés.

Le système actuel – quelques faits fondamentaux

- Sept organes conventionnels; trois de plus seront bientôt créés ou sont envisagés (le Sous-Comité pour la prévention de la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants en vertu du Protocole facultatif se rapportant à la Convention contre la torture, le Comité des disparitions forcées et le Comité des droits des personnes handicapées);
- 115 membres élus par les États parties (ou membres du Conseil économique et social);
- 57 semaines de session par an.

Respect par les États parties de l'obligation de présenter des rapports

	Nombre d'États parties	Nombre de rapports initiaux présentés	Nombre de rapports en retard	Nombre d'États parties à jour dans leurs rapports	Nombre total de rapports reçus ¹⁴	Nombre total de rapports reçus au 16 février 2006
Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale (ICERD)	170 (88 %)	152 (89 %)	437	60 (35 %)	1 695 (80 %)	2 132
Pacte international relatif aux droits civils et politiques (ICCPR)	155 (80 %)	129 (83 %)	187	53 (34 %)	334 (64 %)	521
Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels (ICESCR)	152 (78 %)	110 (72 %)	211	62 (41 %)	213 (50 %)	424
Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)	180 (93 %)	151 (84 %)	166	94 (52 %)	592 (78 %)	758

¹⁴ Un certain nombre d'organes conventionnels acceptent des rapports combinés afin de résorber l'arriéré. Un État partie a présenté en un seul document de 24 pages son rapport initial attendu le 17 mars 1978 et 13 rapports périodiques, jusqu'au quatorzième attendu le 17 mars 2004.

	Nombre d'États parties	Nombre de rapports initiaux présentés	Nombre de rapports en retard	Nombre d'États parties à jour dans leurs rapports	Nombre total de rapports reçus ¹⁴	Nombre total de rapports reçus au 16 février 2006
Convention contre la torture (CAT)	141 (73 %)	101 (72 %)	178	45 (32 %)	247 (58 %)	425
Convention relative aux droits de l'enfant (CRC)	192 (99 %)	183 (95 %)	132	115 (60 %)	302 (70 %)	434
Convention relative aux droits de l'enfant – Protocole facultatif concernant l'implication d'enfants dans les conflits armés (CRC-OPAC)	104 (54 %)	18 (17 %)	49	55 (53 %)	18 (27 %)	67
Convention relative aux droits de l'enfant – Protocole facultatif concernant la vente d'enfants (CRC-OPSC)	103 (53 %)	14 (14 %)	56	47 (46 %)	14 (20 %)	70
Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants (ICRMW)	34 (18 %)	2 (6 %)	26	8 (24 %)	2 (7 %)	28
Total	1 231 (71 %)	860 (70 %)	1 442		3 417 (70 %)*	4 859

- 70 % de tous les rapports attendus le 16 février 2006 ont en fait été présentés* ;
- 30 % des rapports initiaux n'ont pas encore été présentés ;
- Un État qui a ratifié les neuf traités imposant l'obligation de présenter des rapports doit présenter un rapport à un organe conventionnel en moyenne une fois tous les cinq mois et demi ;
- Dans la période allant de janvier 2004 à décembre 2005, les rapports de 188 États parties ont été examinés : 36 États devaient présenter un rapport à deux organes conventionnels, 13 à trois organes conventionnels, et deux États à quatre organes conventionnels. De plus, le Comité des droits de l'homme a examiné la situation de deux États parties en l'absence de rapport et le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale a achevé sa procédure d'examen dans le cas de quatre États parties¹⁵.

¹⁵ Pour la période allant de janvier 2004 à décembre 2005, le Comité a programmé l'examen de la mise en œuvre de la Convention dans 24 États parties. Certains États parties ont été retirés de la procédure d'examen du fait qu'ils avaient présenté leurs rapports. Dans d'autres cas, des examens ont été ajournés à la demande des États parties, car ils avaient indiqué leur intention de présenter les rapports demandés à bref délai.

Annexe 2: État de la présentation de rapports par État partie au 16 février 2006

Pays	Rapports présentés	En attente d'examen	Total des rapports en retard	En retard de 5 ans	En retard de 10 ans	Rapport initial en retard
Afghanistan	5		25	16	8	4
Afrique du Sud	6	4 ¹⁶	7	2		2
Albanie	10	1 ¹⁷	3	1		
Algérie	25	1 ¹⁸	7	1		
Allemagne	35		3			
Andorre	4		2			
Angola	6		6	4	2	2
Antigua-et-Barbuda	4		14	8	5	3
Arabie saoudite	6		3			1
Argentine	34		4			2
Arménie	12		7	1		
Australie	32	1 ¹⁹	2			
Autriche	32	1 ²⁰	4			
Azerbaïdjan	15	2 ²¹	5			3
Bahamas	15		3	2	1	1
Bahreïn	9		5	1		3
Bangladesh	20	1 ²²	8	2		3
Barbade	24		10	6	2	
Bélarus	35		6	2		1
Belgique	27	1 ²³	5			
Belize	7	2 ²⁴	11	4	1	5
Bénin	9	2 ²⁵	5			1
Bhoutan	7		2	1		
Bolivie	27	3 ²⁶	8	1		2
Bosnie-Herzégovine	12	9 ²⁷	6	2	1	4
Botswana	17	2 ²⁸	7	1		4

¹⁶ Rapport initial à troisième rapport périodique (CERD) et rapport initial (CAT).

¹⁷ Rapport initial (CESCR).

¹⁸ Troisième rapport périodique (CAT).

¹⁹ Troisième rapport périodique (CAT).

²⁰ Sixième rapport périodique (CEDAW).

²¹ Deuxième et troisième rapports périodiques (CEDAW).

²² Rapport initial (CRC-SC).

²³ Rapport initial (CRC-AC).

²⁴ Troisième et quatrième rapports périodiques (CEDAW).

²⁵ Deuxième rapports périodiques (CAT et CRC).

²⁶ Deuxième à quatrième rapports périodiques (CEDAW).

²⁷ Rapport initial à sixième rapport périodique (CERD) et rapport initial à troisième rapport périodique (CEDAW).

²⁸ Quinzième et seizième rapports périodiques (CERD).

Pays	Rapports présentés	En attente d'examen	Total des rapports en retard	En retard de 5 ans	En retard de 10 ans	Rapport initial en retard
Brésil	28	1 ²⁹	3	2	1	
Brunéi Darussalam	1					
Bulgarie	26		17	8	2	2
Burkina Faso	18		13	5		4
Burundi	14	1 ³⁰	16	8	1	1
Cambodge	13		14	6	1	2
Cameroun	22		11	4		
Canada	41	7 ³¹	1			
Cap-Vert	19	6 ³²	15	7	3	6
Chili	32	2 ³³	7	1		2
Chine	22	2 ³⁴	5	1		
Chypre	32	3 ³⁵	6	1		
Colombie	30	3 ³⁶	7	2		2
Comores	1		5	3	1	1
Congo (République du)	8	1 ³⁷	15	9	6	2
Costa Rica	31	2 ³⁸	9	3	1	
Côte d'Ivoire	15		17	7	2	4
Croatie	15		5			2
Cuba	21	2 ³⁹	9	3		1
Danemark	41	5 ⁴⁰	1			
Djibouti	1		7	2		4
Dominique	1		14	9	6	5
Égypte	31		10	2	1	2
El Salvador	28	7 ⁴¹	3			1
Émirats arabes unis	12		7	2		1
Équateur	33		5			1
Érythrée	4		4			3

²⁹ Sixième rapport périodique (CEDAW).

³⁰ Rapport initial (CAT).

³¹ Quatrième et cinquième rapports périodiques (CESCR), quinzième à dix-huitième rapports périodiques (CERD) et rapport initial (CRC-AC).

³² Rapport initial à sixième rapport périodique (CEDAW).

³³ Quatrième rapport périodique (CEDAW) et troisième rapport périodique (CRC).

³⁴ Cinquième et sixième rapports périodiques (CEDAW).

³⁵ Troisième à cinquième rapports périodiques (CEDAW).

³⁶ Cinquième et sixième rapports périodiques (CEDAW) et troisième rapport périodique (CRC).

³⁷ Rapport initial (CRC).

³⁸ Rapports initiaux (CRC-AC et CRC-SC).

³⁹ Cinquième et sixième rapports périodiques (CEDAW).

⁴⁰ Seizième et dix-septième rapports périodiques (CERD), sixième rapport périodique (CEDAW), cinquième rapport périodique (CAT) et rapport initial (CRC-SC).

⁴¹ Deuxième rapport périodique (CESCR), neuvième à treizième rapports périodiques (CERD) et rapport initial (CRC-AC).

Pays	Rapports présentés	En attente d'examen	Total des rapports en retard	En retard de 5 ans	En retard de 10 ans	Rapport initial en retard
Espagne	36		7	1		2
Estonie	17	4 ⁴²	1			
États-Unis d'Amérique	8	3 ⁴³	6			2
Éthiopie	14	1 ⁴⁴	18	12	7	3
Ex-Rép. yougoslave de Macédoine	14	5 ⁴⁵	7	3		1
Fédération de Russie	38	1 ⁴⁶	2			
Fidji	17		6	2		
Finlande	39	2 ⁴⁷				
France	31		5	1		2
Gabon	17		11	4	2	1
Gambie	6		24	18	12	1
Georgie	15	3 ⁴⁸				
Ghana	24	3 ⁴⁹	8	1		4
Grèce	28	1 ⁵⁰	5	1		1
Grenade	1		12	8	4	3
Guatemala	27	6 ⁵¹	4			3
Guinée	20	3 ⁵²	17	10	5	3
Guinée équatoriale	6		13	6	4	5
Guinée-Bissau	1		10	7	4	2
Guyana	24	14 ⁵³	8	4	2	1
Haïti	14		13	8	4	2
Honduras	11	5 ⁵⁴	7	1		3
Hongrie	35	2 ⁵⁵	5	1		
Îles Cook	0		2	1		
Îles Marshall	2	1 ⁵⁶	1			

⁴² Sixième et septième rapports périodiques (CERD), quatrième rapport périodique (CEDAW) et deuxième rapport périodique (CAT).

⁴³ Deuxième et troisième rapports périodiques (CCPR) et deuxième rapport périodique (CAT).

⁴⁴ Troisième rapport périodique (CRC).

⁴⁵ Rapport initial (CESCR) et quatrième à septième rapports périodiques (CERD).

⁴⁶ Quatrième rapport périodique (CAT).

⁴⁷ Cinquièmes rapports périodiques (CESCR et CEDAW).

⁴⁸ Deuxième et troisième rapports périodiques (CEDAW) et troisième rapport périodique (CAT).

⁴⁹ Troisième à cinquième rapports périodiques (CEDAW).

⁵⁰ Sixième rapport périodique (CEDAW).

⁵¹ Huitième à onzième rapports périodiques (CERD), sixième rapport périodique (CEDAW) et quatrième rapport périodique (CAT).

⁵² Quatrième à sixième rapports périodiques (CEDAW).

⁵³ Rapport initial à quatorzième rapport périodique (CERD).

⁵⁴ Rapport initial (CCPR), quatrième à sixième rapports périodiques (CEDAW) et troisième rapport périodique (CRC).

⁵⁵ Troisième rapport périodique (CESCR) et quatrième rapport périodique (CAT).

⁵⁶ Deuxième rapport périodique (CRC).

Pays	Rapports présentés	En attente d'examen	Total des rapports en retard	En retard de 5 ans	En retard de 10 ans	Rapport initial en retard
Îles Salomon	3		12	8	6	1
Inde	27	6 ⁵⁷	4	2	1	
Indonésie	9	3 ⁵⁸	4	1		1
Iran (Rép. islamique d')	22		8	4	2	
Iraq	25		11	5		
Irlande	13	1 ⁵⁹	3			2
Islande	37	4 ⁶⁰				
Israël	25	5 ⁶¹	1			
Italie	35	3 ⁶²	2			
Jamahiriya arabe libyenne	30	2 ⁶³	6	1		1
Jamaïque	26	1 ⁶⁴	6			1
Japon	16	1 ⁶⁵	5			
Jordanie	25	3 ⁶⁶	10	4		
Kazakhstan	9	2 ⁶⁷	1			
Kenya	9	1 ⁶⁸	9	2		3
Kirghizistan	8		9	1		3
Kiribati	1	1 ⁶⁹	2			1
Koweït	20		10	3		
Lesotho	16		15	6	1	5
Lettonie	15	3 ⁷⁰	3	1		
Liban	25	1 ⁷¹	7	3	1	1
Libéria	1		23	16	13	4
Liechtenstein	11	4 ⁷²	3	1		
Lituanie	12	3 ⁷³	3			1

⁵⁷ Deuxième et troisième rapports périodiques (CEDAW) et quinzième à dix-huitième rapports périodiques (CERD).

⁵⁸ Quatrième et cinquième rapports périodiques (CEDAW) et deuxième rapport périodique (CAT).

⁵⁹ Deuxième rapport périodique (CRC).

⁶⁰ Cinquième rapport périodique (CEDAW), troisième rapport périodique (CAT) et rapports initiaux (CRC-AC et CRC-SC).

⁶¹ Dixième à treizième rapports périodiques (CERD) et quatrième rapport périodique (CEDAW).

⁶² Quatrième rapport périodique (CAT) et rapports initiaux (CRC-AC et CRC-SC).

⁶³ Quatrième rapport périodique (CCPR) et deuxième rapport périodique (CEDAW).

⁶⁴ Cinquième rapport périodique (CEDAW).

⁶⁵ Rapport initial (CAT).

⁶⁶ Troisième et quatrième rapports périodiques (CEDAW) et troisième rapport périodique (CRC).

⁶⁷ Deuxième rapport périodique (CEDAW) et rapport initial (CRC-AC).

⁶⁸ Deuxième rapport périodique (CRC).

⁶⁹ Rapport initial (CRC).

⁷⁰ Rapport initial (CESCR) et deuxième rapports périodiques (CAT et CRC).

⁷¹ Troisième rapport périodique (CRC).

⁷² Rapport initial (CESCR), deuxième et troisième rapports périodiques (CERD) et deuxième rapport périodique (CEDAW).

⁷³ Deuxième et troisième rapports périodiques (CERD) et troisième rapport périodique (CEDAW).

Pays	Rapports présentés	En attente d'examen	Total des rapports en retard	En retard de 5 ans	En retard de 10 ans	Rapport initial en retard
Luxembourg	30	1 ⁷⁴				
Madagascar	25	1 ⁷⁵	11	7	4	1
Malaisie	2	2 ⁷⁶	3	1		1
Malawi	6	4 ⁷⁷	14	7	1	4
Maldives	8	2 ⁷⁸	11	5	2	2
Mali	24	2 ⁷⁹	12	4	2	4
Malte	23	1 ⁸⁰	10	4		
Maroc	32	1 ⁸¹	5			2
Maurice	28	3 ⁸²	9	2	1	
Mauritanie	9	1 ⁸³	2	1		
Mexique	37	9 ⁸⁴	4			2
Micronésie (États fédérés de)	1		2	1		
Monaco	7	2 ⁸⁵	7	4		1
Mongolie	31	3 ⁸⁶	6	1		2
Mozambique	4	2 ⁸⁷	17	11	6	3
Myanmar	3		1			
Namibie	13	2 ⁸⁸	14	5		3
Nauru	0		2	1		1
Népal	25		2	1		
Nicaragua	21	1 ⁸⁹	11	5	2	
Niger	18	2 ⁹⁰	14	8	3	2
Nigéria	27		5	2		1
Nioué	0		2	1		1

⁷⁴ Cinquième rapport périodique (CAT).⁷⁵ Troisième rapport périodique (CCPR).⁷⁶ Rapport initial et deuxième rapport périodique (CEDAW).⁷⁷ Deuxième à cinquième rapports périodiques (CEDAW).⁷⁸ Deuxième et troisième rapports périodiques (CEDAW).⁷⁹ Deuxième rapport périodique (CRC) et rapport initial (CMW).⁸⁰ Rapport initial (CRC-AC).⁸¹ Troisième rapport périodique (CESCR).⁸² Troisième à cinquième rapports périodiques (CEDAW).⁸³ Rapport initial (CEDAW).⁸⁴ Quatrième rapport périodique (CESCR), douzième à quinzième rapports périodiques (CERD), sixième rapport périodique (CEDAW), quatrième rapport périodique (CAT), troisième rapport périodique (CRC) et rapport initial (CMW).⁸⁵ Rapports initiaux (CESCR et CRC-AC).⁸⁶ Seizième à dix-huitième rapports périodiques (CERD).⁸⁷ Rapport initial et deuxième rapport périodique (CEDAW).⁸⁸ Deuxième et troisième rapports périodiques (CEDAW).⁸⁹ Sixième rapport périodique (CEDAW).⁹⁰ Rapport initial et deuxième rapport périodique (CEDAW).

Pays	Rapports présentés	En attente d'examen	Total des rapports en retard	En retard de 5 ans	En retard de 10 ans	Rapport initial en retard
Norvège	43	5 ⁹¹				
Nouvelle-Zélande	32		4			
Oman	3	2 ⁹²				
Ouganda	17		12	4	2	4
Ouzbékistan	16	7 ⁹³				
Pakistan	19	3	5	2		
Palaos	1		1			
Panama	26		17	8	3	2
Papouasie-Nouvelle Guinée	2		13	10	6	1
Paraguay	13		7	1		3
Pays-Bas	32	3 ⁹⁴	1			
Pérou	31	2 ⁹⁵	10	4	1	1
Philippines	26	2 ⁹⁶	15	7	2	3
Pologne	37	4 ⁹⁷	3			
Portugal	28	1 ⁹⁸	5			
Qatar	15	2 ⁹⁹	6			2
Rép. dém. populaire de Corée	7		1			
Rép. dém. populaire lao	21		2	1		
Rép. démocratique du Congo	21	3 ¹⁰⁰	15	6	2	2
République arabe syrienne	25	2 ¹⁰¹	4	1		1
République centrafricaine	9		24	18	10	2
République de Corée	26	3 ¹⁰²	3			1
République de Moldova	11	2 ¹⁰³	6			
République dominicaine	20		8	3		
République tchèque	18	4 ¹⁰⁴	1			

⁹¹ Cinquième rapport périodique (CCPR), dix-septième et dix-huitième rapports périodiques (CERD), cinquième rapport périodique (CAT) et rapport initial (CRC-AC).

⁹² Rapport initial (CERD) et deuxième rapport périodique (CRC).

⁹³ Troisième à cinquième rapports périodiques (CERD), deuxième et troisième rapports périodiques (CEDAW), troisième rapport périodique (CAT) et deuxième rapport périodique (CRC).

⁹⁴ Troisième rapport périodique (CESCR) et quatrième rapports périodiques (CEDAW et CAT).

⁹⁵ Sixième rapport périodique (CEDAW) et quatrième rapport périodique (CAT).

⁹⁶ Cinquième et sixième rapports périodiques (CEDAW).

⁹⁷ Quatrième à sixième rapports périodiques (CEDAW) et quatrième rapport périodique (CAT).

⁹⁸ Quatrième rapport périodique (CAT).

⁹⁹ Rapports initiaux (CAT et CRC-SC).

¹⁰⁰ Troisième rapport périodique (CCPR) et quatrième et cinquième rapports périodiques (CEDAW).

¹⁰¹ Rapports initiaux (CEDAW et CRC-SC).

¹⁰² Troisième rapport périodique (CCPR), cinquième rapport périodique (CEDAW) et deuxième rapport périodique (CAT).

¹⁰³ Deuxième et troisième rapports périodiques (CEDAW).

¹⁰⁴ Sixième et septième rapports périodiques (CERD), troisième rapport périodique (CEDAW) et rapport initial (CRC-AC).

Pays	Rapports présentés	En attente d'examen	Total des rapports en retard	En retard de 5 ans	En retard de 10 ans	Rapport initial en retard
République-Unie de Tanzanie	24	1 ¹⁰⁵	9	4	2	2
Roumanie	30	1 ¹⁰⁶	13	5	2	2
Royaume-Uni	37	1 ¹⁰⁷	1			1
Rwanda	20		16	9	5	2
Sainte-Lucie	7	6 ¹⁰⁸	8	5	3	1
Saint-Kitts-et-Nevis	5		3	1		
Saint-Marin	2		9	5	3	3
Saint-Siège	16		8	2		3
Saint-Vincent-et-les Grenadines	15		14	9	5	2
Samoa	4	1 ¹⁰⁹	2			
Sao Tomé-et-Principe	1		1			
Sénégal	27	1 ¹¹⁰	14	5	1	2
Serbie-et-Monténégro ¹¹¹	25		11	3		4
Seychelles	6		24	14	8	5
Sierra Leone	4		30	19	13	6
Singapour	4	1 ¹¹²				
Slovaquie	11		6	3		
Slovénie	15		3			
Somalie	4		20	16	10	3
Soudan	16		6			1
Sri Lanka	22		9	2		2
Suède	38	1 ¹¹³	2			1
Suisse	14		5	1		
Suriname	18	2 ¹¹⁴	3	2	1	
Swaziland	15	1 ¹¹⁵	8	2		3
Tadjikistan	12	5 ¹¹⁶	7	2		3
Tchad	10		19	10		6
Thaïlande	8		2			2

¹⁰⁵ Deuxième rapport périodique (CRC).

¹⁰⁶ Sixième rapport périodique (CEDAW).

¹⁰⁷ Cinquième rapport périodique (CEDAW).

¹⁰⁸ Rapport initial à sixième rapport périodique (CEDAW).

¹⁰⁹ Rapport initial (CRC).

¹¹⁰ Deuxième rapport périodique (CRC).

¹¹¹ Les organes conventionnels ont abordé de diverses manières la question des obligations des États successeurs en matière de présentation des rapports. Il peut y avoir eu conséquence de légères fluctuations dans le nombre de rapports. Dans le cas présent, les rapports présentés comprennent les rapports soumis par l'ex-Yougoslavie, la République fédérale de Yougoslavie et la Serbie-et-Monténégro. Voir <http://untreaty.un.org/ENGLISH/bible/englishinternetbible/historicalinfo.asp>.

¹¹² Troisième rapport périodique (CEDAW).

¹¹³ Cinquième rapport périodique (CAT).

¹¹⁴ Troisième rapport périodique (CEDAW) et deuxième rapport périodique (CRC).

¹¹⁵ Rapport initial (CRC).

¹¹⁶ Rapport initial (CESCR), rapport initial à troisième rapport périodique (CEDAW) et rapport initial (CAT).

Pays	Rapports présentés	En attente d'examen	Total des rapports en retard	En retard de 5 ans	En retard de 10 ans	Rapport initial en retard
Timor-Leste	0		8			8
Togo	16	1 ¹¹⁷	21	15	10	1
Tonga	14		5	1		1
Trinité-et-Tobago	25		4			
Tunisie	31		12	3		2
Turkménistan	8	3 ¹¹⁸	8	4		3
Turquie	9	1 ¹¹⁹	5			3
Tuvalu	0		4	2		2
Ukraine	40	4 ¹²⁰	2			1
Uruguay	27		18	7	1	3
Vanuatu	4	3 ¹²¹	2	1		
Venezuela (Rép. bolivarienne du)	33		6	1		2
Viet Nam	22	4 ¹²²	7	2	1	
Yémen	30	2 ¹²³	4	2		
Zambie	27	2 ¹²⁴	2			
Zimbabwe	8		11	5		
TOTAL	3 417	295	1 442	585	225	282

¹¹⁷ Rapport initial (CAT).

¹¹⁸ Rapport initial et deuxième rapport périodique (CEDAW) et rapport initial (CRC).

¹¹⁹ Rapport initial (CRC-SC).

¹²⁰ Sixième rapport périodique (CCPR), dix-septième et dix-huitième rapports périodiques (CERD) et cinquième rapport périodique (CAT).

¹²¹ Rapport initial à troisième rapport périodique (CEDAW).

¹²² Cinquième et sixième rapports périodiques (CEDAW) et rapports initiaux (CRC-AC et CRC-SC).

¹²³ Quinzième et seizième rapports périodiques (CERD).

¹²⁴ Troisième rapport périodique (CCPR) et deuxième rapport périodique (CAT).

**Annexe 3: Temps moyen écoulé entre la présentation des rapports par les États parties
et leur examen par les organes conventionnels en 2005**

Organe conventionnel	Mois			Durée moyenne en mois
Comité contre la torture	Trente-quatrième session	Trente-cinquième session		
	17,5 mois	20,5 mois		19
Comité des droits économiques, sociaux et culturels	Trente-quatrième session	Trente-cinquième session		
	13 mois	18 mois		15,5
Comité des droits de l'homme	Quatre-vingt-troisième session	Quatre-vingt-quatrième session	Quatre-vingt-cinquième session	
	10 mois	12 mois	14 mois	12
Comité pour l'élimination de la discrimination raciale	Soixante-sixième session	Soixante-septième session		
	12 mois	13 mois		12,5
Comité des droits de l'enfant	Trente-huitième session	Trente-neuvième session	Quarantième session	
	24 mois	22 mois	21 mois	22,3
Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes	Trente-deuxième session	Trente-troisième session		
	18 mois	28,5 mois		23,25
Moyenne totale				17,4

Annexe 4: Statistiques relatives aux procédures de plainte individuelle du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de la Convention contre la torture et de la Convention internationale sur l'élimination de toutes les formes de discrimination raciale

Nombre total de cas enregistrés au titre du Pacte		1 453	
Affaires pendantes		316	
Pays présentant le plus haut pourcentage de cas enregistrés			
	État partie	Nombre total de cas enregistrés	Pourcentage total
1.	Jamaïque	177	12,18
2.	Canada	118	8,12
3.	Australie	98	6,74
4.	Espagne	93	6,40
5.	Pays-Bas	82	5,64
6.	Uruguay	79	5,44
7.	Ouzbékistan	71	4,89
8.	France	66	4,54
Total		784	53,95

Nombre total de cas enregistrés au titre de la Convention contre la torture		288	
Affaires pendantes		41	
Pays présentant le plus haut pourcentage de cas enregistrés			
	État partie	Nombre total de cas enregistrés	Pourcentage total
1.	Suède	66	22,92
2.	Suisse	56	19,44
3.	Canada	49	17,01
4.	France	30	10,42
5.	Australie	20	6,94
6.	Pays-Bas	14	4,86
Total		235	81,60

Nombre total de cas enregistrés au titre de la Convention sur l'élimination de la discrimination raciale				35
Affaires pendantes				3
Pays présentant le plus haut pourcentage de cas enregistrés				
	État partie	Nombre total de cas enregistrés		Pourcentage total
1.	Danemark	14		40,00
2.	Australie	6		17,14
3.	Suède	3		8,57
4.	Norvège	3		8,57
5.	Slovaquie	3		8,57
6.	Pays-Bas	3		8,57
Total		32		91,43

**Annexe 5: Incidences des organes créés en vertu d'instruments relatifs
aux droits de l'homme sur les ressources financières**

2006-2007	Budget ordinaire	Fonds extrabudgétaires	Total
Experts OC (frais de voyage et indemnité journalière de subsistance) HCDH	5 957 800	2 625 200	8 583 000
Personnel du HCDH	10 756 500	6 133 000	16 889 500
Division pour la promotion de la femme ¹²⁵	2 912 000	n.d.	2 912 000
Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes	1 142 200	n.d.	1 142 200
Services de conférence ¹²⁶	19 200 000	n.d.	19 200 000

2006-2007

Dans le budget ordinaire de l'ONU (chap. 24, Sous-Programme 2), un montant de USD 5 957 800 est alloué aux six organes conventionnels sis à Genève pour les frais de voyage et l'indemnité journalière de subsistance de 92 experts.

Le Sous-Programme 2 du chapitre 9 (Division de la promotion de la femme/Département des affaires économiques et sociales) prévoit un montant de USD 1 142 200 au titre des frais de voyage et de l'indemnité journalière de subsistance des 23 experts du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes.

Le montant total des sommes allouées au titre des frais de voyage et de l'indemnité journalière de subsistance des 117 experts pour l'exercice biennal 2006-2007 s'élève à **USD 7 100 000**.

Un organe permanent constitué de 25 experts coûterait environ USD 7 700 000 par an. Il est prévu que les experts auraient rang de secrétaire général adjoint.

¹²⁵ Le personnel de la Section des droits de la femme de la Division de la promotion de la femme assure le service du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes (2 P-4, 1 P-3, 1 P-2 et 2 SG).

¹²⁶ Ces coûts sont seulement indicatifs et n'ont pas été approuvés par les services de conférence pour cet exercice précis mais sont tirés d'estimations précédentes reçues par le HCDH et la Division pour la promotion de la femme.

Coûts des services de conférence

Sur la base des incidences sur le budget-programme indiquées par les services de conférence à New York (concernant la session additionnelle du Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes en 2007 (A/59/38, annexe 9) et les deux chambres du Comité des droits de l'enfant) une session de trois semaines et une semaine de groupe de travail coûteront environ USD 1 200 000.

Par conséquent, les 13 sessions¹²⁷ demandées par an nécessiteraient la mise à la disposition des services de conférence d'environ USD 19 200 000. Ces derniers disposent déjà d'un montant presque équivalent.

¹²⁷ Trois sessions par an de trois semaines précédées d'une semaine de groupe de travail pour le Comité des droits de l'homme et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes, trois sessions par an de trois semaines précédées d'une semaine de groupe de travail pour le Comité des droits de l'enfant, deux sessions par an de trois semaines précédées d'une semaine de groupe de travail pour le Comité des droits économiques, sociaux et culturels, deux sessions de trois semaines par an pour le Comité pour l'élimination de la discrimination raciale, deux sessions de deux et de trois semaines, respectivement, précédées d'une semaine de groupe de travail pour le Comité contre la torture et une session de trois semaines pour le Comité pour la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille.

ANNEXE C : Liste des membres

2007

Afrique du Sud
Algérie
Argentine
Bahrein
Equateur
Finlande
Indies
Indonésie
Maroc
Pays-Bas
Philippines
Pologne
République tchèque
Tunisie

2008

Brésil
France
Gabon
Ghana
Guatemala
Japon
Mali
Pakistan
Pérou
République de Corée
Roumanie
Royaume Uni
Sri Lanka
Ukraine
Zambie

2009

Allemagne
Arabie Saoudite
Azerbaïdjan
Bangladesh
Cameroun
Canada
Chine
Cuba
Djibouti
Jordanie
Malaisie
Maurice
Mexique
Nigeria
Russie
Sénégal
Suisse
Uruguay



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Monday, May 14, 2007

Native Women's Association of Canada:

Sherry Lewis, Executive Director;
Mary Eberts, Legal Advisor;
Yvonne Boyer, Legal Advisor.

Assembly of First Nations:

Debra Hanuse, Director, Law and Legislation.

As individuals:

Wendy Grant-John, former Ministerial Representative to the
Minister of Indian Affairs and Northern Development;
Wendy Cornet.

TÉMOINS

Le lundi 14 mai 2007 :

Association des femmes autochtones du Canada :

Sherry Lewis, directrice exécutive;
Mary Eberts, conseillère juridique;
Yvonne Boyer, conseillère juridique.

Assemblée des Premières Nations :

Debra Hanuse, directrice, Loi et législation.

À titre personnel :

Wendy Grant-John, ancienne représentante ministérielle auprès
du ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien;
Wendy Cornet.





First Session
Thirty-ninth Parliament, 2006-07

Première session de la
trente-neuvième législature, 2006-2007

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Human Rights

Droits de la personne

Chair:

The Honourable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Présidente :

L'honorable A. RAYNELL ANDREYCHUK

Monday, June 4, 2007
Monday, June 11, 2007
Monday, June 18, 2007
Tuesday, June 19, 2007

Le lundi 4 juin 2007
Le lundi 11 juin 2007
Le lundi 18 juin 2007
Le mardi 19 juin 2007

Issue No. 20

Fascicule n° 20

**First, second, third and
fourth (final) meetings on:**

Bill S-207, an Act to amend the Criminal Code
(protection of children)

**Première, deuxième, troisième et
quatrième (finale) réunions concernant :**

Le projet de loi S-207, Loi modifiant le Code criminel
(protection des enfants)

INCLUDING:

THE THIRTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill S-207)

Y COMPRIS :

LE TREIZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Le projet de loi S-207)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS :

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON HUMAN RIGHTS

The Honourable A. Raynell Andreychuk, *Chair*

The Honourable Joan Fraser, *Deputy Chair*

and

The Honourable Senators:

Dallaire	* LeBreton, P.C.
* Hervieux-Payette, P.C.	(or Comeau)
(or Tardif)	Lovelace Nicholas
Jaffer	Munson
Kinsella	Nancy Ruth
	Poy

*Ex officio Members

(Quorum 4)

Changes in membership of the committee:

Pursuant to rule 85(4), membership of the committee was amended as follows :

The name of the Honourable Senator Carstairs, P.C. substituted for that of the Honourable Senator Fraser (*June 14, 2007*).

The name of the Honourable Senator Dawson substituted for that of the Honourable Senator Poy (*June 18, 2007*).

The name of the Honourable Senator Hubley substituted for that of the Honourable Senator Jaffer (*June 18, 2007*).

The name of the Honourable Senator Fraser substituted for that of the Honourable Senator Dallaire (*June 19, 2007*).

The name of the Honourable Senator Jaffer substituted for that of the Honourable Senator Hubley (*June 19, 2007*).

The name of the Honourable Senator Watt substituted for that of the Honourable Senator Dawson (*June 19, 2007*).

The name of the Honourable Senator Hervieux-Payette, P.C. for that of the Honourable Senator Carstairs P.C. (*June 19, 2007*).

The name of the Honourable Senator Dallaire for that of the Honourable Senator Hervieux-Payette P.C. (*June 21, 2007*).

The name of the Honourable Senator Poy for that of the Honourable Senator Watt (*June 21, 2007*).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES DROITS DE LA PERSONNE

Présidente : L'honorable A. Raynell Andreychuk

Vice-présidente : L'honorable Joan Fraser

et

Les honorables sénateurs :

Dallaire	* LeBreton, C.P.
* Hervieux-Payette, C.P.	(ou Comeau)
(ou Tardif)	Lovelace Nicholas
Jaffer	Munson
Kinsella	Nancy Ruth
	Poy

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modifications de la composition du comité :

Conformément à l'article 85(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit :

Le nom de l'honorable sénateur Carstairs, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Fraser (*le 14 juin 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Dawson est substitué à celui de l'honorable sénateur Poy (*le 18 juin 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Hubley est substitué à celui de l'honorable sénateur Jaffer (*le 18 juin 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Fraser est substitué à celui de l'honorable sénateur Dallaire (*le 19 juin 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Jaffer est substitué à celui de l'honorable sénateur Hubley (*le 19 juin 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Watt est substitué à celui de l'honorable sénateur Dawson (*le 19 juin 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Hervieux-Payette, C.P. est substitué à celui de l'honorable sénateur Carstairs, C.P. (*le 19 juin 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Dallaire est substitué à celui de l'honorable sénateur Hervieux-Payette, C.P. (*le 21 juin 2007*).

Le nom de l'honorable sénateur Poy est substitué à celui de l'honorable sénateur Watt (*le 21 juin 2007*).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Journals of the Senate*, Thursday, December 14, 2006:

Resuming debate on the motion of the Honourable Senator Hervieux-Payette, P.C., seconded by the Honourable Senator Rompkey, P.C., for the second reading of Bill S-207, An Act to amend the Criminal Code (protection of children).

After debate,
The question being put on the motion, it was adopted.

The bill was then read the second time.

The Honourable Senator Hervieux-Payette, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Rompkey, P.C., that the bill be referred to the Standing Senate Committee on Human Rights.

The question being put on the motion, it was adopted.

Le greffier du Sénat,

Paul C. Bélisle

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Journaux du Sénat* du jeudi 14 décembre 2006 :

Reprise du débat sur la motion de l'honorable sénateur Hervieux-Payette, C.P., appuyée par l'honorable sénateur Rompkey, C.P., tendant à la deuxième lecture du projet de loi S-207, Loi modifiant le Code criminel (protection des enfants).

Après débat,
La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Hervieux-Payette, C.P., propose, appuyée par l'honorable sénateur Rompkey, C.P., que le projet de loi soit renvoyé au Comité sénatorial permanent des droits de la personne.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

MINUTES OF PROCEEDINGS

OTTAWA, Monday, June 4, 2007
(29)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:07 p.m., in room 2, Victoria Building, the Chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Fraser, Munson and Nancy Ruth (4).

Other senator present: The Honourable Senator Carstairs, P.C. (1).

In attendance: Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, December 14, 2006, the committee began its consideration of Bill S-207, to amend the Criminal Code (protection of children).

WITNESSES:

The Honourable Céline Hervieux-Payette, P.C., sponsor of the bill.

The Canadian Teachers' Federation:

John Staple, Deputy Secretary General;

Allan O'Brien, Legal Counsel.

Canadian Coalition for the Rights of Children:

Kathy Vandergrift, Chair.

Justice for Children and Youth:

Cheryl Milne, Staff Counsel.

The Honourable Senator Hervieux-Payette, P.C. made a statement and answered questions.

Mr. O'Brien and Mr. Staple both made a statement and, together, answered questions.

Ms. Milne made a statement and answered questions.

Ms. Vandergrift made a statement and answered questions.

At 6:04 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, June 11, 2007
(30)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:04 p.m., in room 2, Victoria Building, the Deputy Chair, the Honourable Joan Fraser, presiding.

PROCÈS-VERBAUX

OTTAWA, le lundi 4 juin 2007
(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 7, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Fraser, Munson et Nancy Ruth (4).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Carstairs, C.P. (1).

Également présente : Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Laura Barnett, analyste.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat jeudi 14 décembre 2006, le comité poursuit son étude du projet de loi S-207, Loi modifiant le Code criminel (protection des enfants).

TÉMOINS :

L'honorable Céline Hervieux-Payette, C.P., marraine du projet de loi.

Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants :

John Staple, secrétaire général adjoint;

Allan O'Brien, conseiller juridique.

Coalition canadienne pour les droits des enfants :

Kathy Vandergrift, présidente.

Justice for Children and Youth :

Cheryl Milne, avocate-conseil à l'interne.

L'honorable sénateur Hervieux-Payette, C.P., fait une déclaration puis répond aux questions.

MM. O'Brien et Staple font chacun une déclaration puis, ensemble, répondent aux questions.

Mme Milne fait une déclaration puis répond aux questions.

Mme Vandergrift fait une déclaration puis répond aux questions.

À 18 h 4, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 11 juin 2007
(30)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 4, dans la salle 2 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable Joan Fraser (*vice-présidente*).

Members of the committee present: The Honourable Senators Fraser, Munson, Nancy Ruth and Poy (4).

Other senator present: The Honourable Senator Sharon Carstairs, P.C. (1).

In attendance: Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, December 14, 2006, the committee continued its consideration of Bill S-207, to amend the Criminal Code (protection of children).

WITNESSES:

Repeal 43 Committee, Toronto:

Corinne Robertshaw, Founder/coordinator.

University of Manitoba:

Joan Durrant, Department of Family Social Sciences.

As an individual

Ron Ensom, Co-author of the Joint Statement on Physical Punishment of Children and Youth.

Ms. Robertshaw made a statement and answered questions.

Ms. Durrant made a statement and answered questions.

Mr. Ensom answered questions.

At 5:09 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

OTTAWA, Monday, June 18, 2007
(31)

[English]

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 4:01 p.m., in room 9, Victoria Building, the Chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Carstairs, P.C., Dallaire, Dawson, Hubley, Lovelace Nicholas and Munson (7).

Other senator present: The Honourable Senator Jaffer (1).

In attendance: Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, December 14, 2006, the committee continued its consideration of Bill S-207, to amend the Criminal Code (protection of children).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Fraser, Munson, Nancy Ruth et Poy (4).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Sharon Carstairs, C.P. (1).

Également présente : Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Laura Barnett, analyste.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 14 décembre 2006, le comité poursuit son étude du projet de loi S-207, Loi modifiant le Code criminel (protection des enfants).

TÉMOINS :

Repeal 43 Committee, Toronto :

Corinne Robertshaw, fondatrice et coordonnatrice.

Université du Manitoba :

Joan Durrant, Département des sciences sociales de la famille.

À titre personnel :

Ron Ensom, coauteur de la Déclaration conjointe sur les punitions corporelles données aux enfants et aux adolescents.

Mme Robertshaw fait une déclaration puis répond aux questions.

Mme Durrant fait une déclaration puis répond aux questions.

M. Ensom répond aux questions.

À 17 h 9, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

OTTAWA, le lundi 18 juin 2007
(31)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 1, dans la salle 9 de l'édifice Victoria, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (présidente).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Carstairs, C.P., Dallaire, Dawson, Hubley, Lovelace Nicholas et Munson (7).

Autre sénateur présent : L'honorable sénateur Jaffer (1).

Également présente : Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Laura Barnett, analyste.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 14 décembre 2006, le comité poursuit son étude du projet de loi S-207, Loi modifiant le Code criminel (protection des enfants).

*WITNESSES:**Institute of Marriage and Family Canada:*

David Quist, Executive Director.

Department of Justice Canada:

Elissa Lieff, Senior General Counsel;

Gillian Blackell, Senior Counsel.

Mr. Quist made a statement and answered questions.

Ms. Blackell made a statement and, together with Ms. Lieff, answered questions.

At 5:45 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:*OTTAWA, Tuesday, June 19, 2007
(32)*[English]*

The Standing Senate Committee on Human Rights met this day at 7:03 p.m., in room 257, East Block, the Chair, the Honourable A. Raynell Andreychuk, Chair, presiding.

Members of the committee present: The Honourable Senators Andreychuk, Fraser, Hervieux-Payette P.C., Jaffer, Lovelace Nicholas, Munson and Watt (7).

In attendance: Laura Barnett, Analyst, Parliamentary Information and Research Services, Library of Parliament.

Also in attendance: The official reporters of the Senate.

Pursuant to the Order of Reference adopted by the Senate on Thursday, December 14, 2006, the committee continued its consideration of Bill S-207, to amend the Criminal Code (protection of children).

It was agreed that the committee proceed to clause-by-clause.

It was agreed that the title stand postponed.

It was agreed that clause 1 carry.

It was agreed that clause 2 carry.

It was agreed that the title carry.

It was agreed that the bill be reported without amendment.

At 7:29 p.m., the committee adjourned to the call of the Chair.

*ATTEST:**La greffière du comité,*

Vanessa Moss-Norbury

*Clerk of the Committee**TÉMOINS :**Institut du mariage et de la famille Canada :*

David Quist, directeur principal.

Ministère de la Justice Canada :

Elissa Lieff, avocate générale principale;

Gillian Blackell, avocate-conseil.

M. Quist fait une déclaration puis répond aux questions.

Mme Blackell fait une déclaration puis, aidée de M. Lieff, répond aux questions.

À 17 h 45, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

*ATTESTÉ :*OTTAWA, le mardi 19 juin 2007
(32)*[Traduction]*

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 19 h 3, dans la salle 257 de l'édifice de l'Est, sous la présidence de l'honorable A. Raynell Andreychuk (*présidente*).

Membres du comité présents : Les honorables sénateurs Andreychuk, Fraser, Hervieux-Payette, C.P., Jaffer, Lovelace Nicholas, Munson et Watt (7).

Également présente : Du Service d'information et de recherche parlementaires de la Bibliothèque du Parlement : Laura Barnett, analyste.

Aussi présents : Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à l'ordre de renvoi adopté par le Sénat le jeudi 14 décembre 2006, le comité poursuit son étude du projet de loi S-207, Loi modifiant le Code criminel (protection des enfants).

Il est convenu que le comité procède à l'étude article par article du projet de loi.

Il est convenu que l'adoption du titre soit reportée.

Il est convenu que l'article 1 soit adopté.

Il est convenu que l'article 2 soit adopté.

Il est convenu que le titre soit adopté.

Il est convenu de faire rapport du projet de loi sans amendement.

À 19 h 29, le comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ :

REPORT OF THE COMMITTEE

Friday, June 22, 2007

The Standing Senate Committee on Human Rights has the honour to present its

THIRTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill S-207, An Act to amend the Criminal Code (protection of children), has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, December 14, 2006, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

La présidente,

A. RAYNELL ANDREYCHUK

Chair

RAPPORT DU COMITÉ

Le vendredi 22 juin 2007

Le comité sénatorial permanent des droits de la personne a l'honneur de présenter son

TREIZIÈME RAPPORT

Votre comité, auquel a été renvoyé le projet de loi S-207, Loi modifiant le Code criminel (protection des enfants), a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 14 décembre 2006, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, June 4, 2006

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill S-207, to amend the Criminal Code (protection of children), met this day at 4:07 p.m. to give consideration to the bill.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, I see quorum. The committee is empanelled today to consider Bill S-207, to amend the Criminal Code (protection of children). Appearing before the committee is the Honourable Céline Hervieux-Payette, sponsor of the Order of Reference by the Senate. Senator Hervieux-Payette testified previously before the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs when the bill was in its original form. This committee will proceed with the new bill in its current form.

Honourable senators, with the concurrence of the steering committee and all committee members, I propose to move this week in the chamber that the Senate apply the evidence from the previous Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs to this committee. Some of that evidence might be outdated but it can be assessed accordingly. It would be helpful and timely to have that evidence applied to the committee's mandate.

Senator Hervieux-Payette, welcome to the committee. Please proceed with your opening comments.

[*Translation*]

Hon. Céline Hervieux-Payette, P.C., sponsor of the bill: Thank you, Madam Chair. First of all, I would like to congratulate you on your last report on children's rights in which you refer to children as the "silenced citizens". I think that is a most appropriate designation and I must commend the report's recommendation calling for the repeal of section 43 of the Criminal Code, a legislative provision that dates back to the 19th century. We must not delude ourselves into thinking that we are recommending something revolutionary, since this provision dates back to the 1800s and has never been amended.

This is the second time that I am speaking out on a bill that concerns children. In the past, I was involved in the efforts to reform the Juvenile Delinquents Act which dated back to 1908. All of that to say that indeed, very often the rights of these "silenced citizens" are not taken into account.

I would also say that probably one of the most important roles of the Senate is to lend a voice to those who do not have one within our elected parliamentary system. I have taken the liberty of sending a copy of the report to all school boards in my region of Quebec, to inform children of their rights and to initiate a dialogue with them on this bill.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 4 juin 2006

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, à qui a été renvoyé le projet de loi S-207, Loi modifiant le Code criminel (protection des enfants), se réunit ce jour à 16 h 7 pour étudier le projet de loi.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, nous avons le quorum. Le comité est réuni aujourd'hui pour examiner le projet de loi S-207, Loi modifiant le Code criminel (protection des enfants). L'honorable Céline Hervieux-Payette, qui a parrainé l'ordre de renvoi adopté par le Sénat, comparaît devant le comité. Le sénateur Hervieux-Payette a déjà témoigné devant le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, qui examinait ce projet de loi sous sa forme initiale. Le comité va étudier le nouveau projet de loi sous sa forme actuelle.

Honorables sénateurs, avec l'approbation du comité de direction et de tous les membres du comité, je vais proposer cette semaine dans la salle que le Sénat transfère à notre comité les témoignages recueillis par le précédent Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles. Il est possible qu'une partie de ces témoignages soit désuète, mais nous en tiendrons compte. Il serait utile de pouvoir utiliser ces témoignages pour l'ordre de renvoi du comité.

Sénateur Hervieux-Payette, bienvenue au comité. Je vous invite à nous présenter vos commentaires d'ouverture.

[*Français*]

L'honorable Céline Hervieux-Payette C.P., marraine du projet de loi : Merci madame la présidente. J'aimerais tout d'abord vous féliciter pour votre dernier rapport sur le droit des enfants, qualifiant ces derniers de « sans voix ». Je dois dire que c'était très approprié et, évidemment, suite au dépôt de votre rapport, je dois saluer la recommandation dans ce rapport qui vise à abroger totalement l'article 43 du Code criminel, un article qui date du XIX^e Siècle.

Il ne faut pas penser qu'on fait là un geste révolutionnaire, cet article date des années 1800 et n'a jamais été modifié.

C'est la deuxième fois que j'interviens sur un projet de loi qui concerne les enfants. Antérieurement, j'avais travaillé sur la réforme du projet de loi sur les jeunes délinquants; on parlait alors d'une loi datant de 1908. Tout cela pour dire que, c'est vrai, les droits de ces « sans voix », très souvent, ne sont pas pris en compte.

J'aimerais aussi dire que c'est probablement le rôle le plus important que joue le Sénat, celui de donner une voix à ceux qui n'en ont pas dans le système parlementaire élu. Je me suis permis d'envoyer une copie de ce rapport dans ma région à toutes les commissions scolaires du Québec, pour informer les enfants de leurs droits, pour qu'ils puissent en discuter et participer au dialogue sur ce projet de loi.

This morning, I met with 60 elementary school students in Ottawa. We had an extremely positive discussion about the proposed legislation. They sat in our Senate seats and debated this topic, some opting to sit on the government side. I am pleased to report that they unanimously voted to repeal this legislative provision.

I wanted to relate this experience to you because someone could ask us if we have consulted young people. I have consulted with a cross-section of young people from all communities: young Anglophones attending a French school, young people who obviously only recently immigrated to Canada and others who are long-time residents of the Nation's Capital. I had a good cross-section of young people to work with. Ultimately, as a result of this get-together, young people were able to learn about their rights.

The report also points to the fact that one of the problems is a lack of information. You recommend an information campaign targeting parents and all persons standing in the place of a parent. Not only do I wholeheartedly support that recommendation, but I would make it a *sine qua non* condition. Before the bill passes into law, the government should have a year to notify all authorities across Canada. It should be remembered that enforcing the provisions of the Criminal Code is a provincial responsibility. Canada's Criminal Code provides the federal government with exclusive jurisdiction to legislate criminal offences, but the provinces are responsible for enforcing Criminal Code provisions.

Mindful of this fact, I met with several attorneys general and other ministers responsible for children from around the country. Their support was amazing. I gave each one of them a copy of the guide published by the Government of Quebec for its prosecutors. The guide contains very specific guidelines on how to deal with children who have been the victims of violence or who have been physically punished, even for corrective purposes, as the case may be.

No doubt you are familiar with a ruling by the Supreme Court of Canada for children under the age of two and children between the ages of 13 and 18 — the act applies to adults — which sets much stricter limits on the use of corporal punishment by parents.

However, the members of the Supreme Court maintained that they were applying the law and that they were not lawmakers. They recommended that lawmakers examine this matter. Given the evidence I have heard across the country and the studies that I have conducted, the findings are very clear, in my estimation.

No doubt you have received a letter about UNICEF. One important thing that this bill does is to enable Canada to comply with the International Convention on the Rights of the Child. Canada is a signatory to this convention, but has not updated its laws accordingly. To date, 18 countries have reformed their legislation and a seventeenth is in the process of doing so. South Africa is examining this question.

Ce matin, j'ai rencontré 60 élèves d'une école primaire d'Ottawa. J'ai eu un dialogue extrêmement positif avec ces jeunes au sujet de ce projet de loi. Ils se sont assis dans nos sièges au Sénat et ils ont participé à un débat sur cette question, certains étant du côté du gouvernement. J'ai le plaisir de vous dire qu'ils ont voté à l'unanimité pour que cet article soit abrogé.

J'aime faire ces commentaires parce qu'on pourrait nous demander si nous avons consulté les jeunes. J'ai consulté un échantillon de jeunes qui viennent de tous les milieux : des jeunes anglophones qui fréquentent une école francophone, de jeunes qui, de toute évidence, ont récemment émigré au Canada et d'autres qui habitent la capitale nationale depuis longtemps. J'avais donc un très bon échantillon. En fin de compte, avec cette rencontre, les jeunes ont pris connaissance de leurs droits.

Le rapport souligne aussi qu'on doit tenir compte du fait qu'il manque de l'information. Vous recommandez qu'il y ait une campagne d'information auprès des parents et auprès de tous les gens qui agissent comme remplaçants des parents. Non seulement je souscris entièrement à cela, mais j'en fais une condition *sine qua non* de l'abrogation du projet de loi, à savoir qu'on devrait, avant de promulguer la mise en vigueur de la loi, donner un an pour que le gouvernement puisse d'abord aviser toutes les autorités à travers le Canada. Il faut se rappeler que l'application des mesures du Code criminel relève des provinces. Au Canada, on légifère sur le Code criminel au niveau fédéral, mais l'application de ces lois est de juridiction provinciale.

Dans cet esprit, j'ai rencontré plusieurs procureurs généraux et autres ministres responsables de l'enfance à travers le pays. J'ai obtenu un appui extraordinaire. J'ai distribué à chacun une copie du guide que le gouvernement du Québec a mis à l'intention de ses procureurs. Il s'agit d'un guide très spécifique qui explique comment intervenir lorsque des enfants sont victimes de violence ou qu'il y a eu des infractions à l'intégrité physique d'un enfant, même pour des raisons éducatives, dans le cas actuel.

Vous avez certainement pris connaissance du jugement de la Cour suprême du Canada pour les enfants de zéro à deux ans et les enfants de 13 ans à 18 ans — la loi couvre les adultes — selon lequel l'autorisation pour les parents à utiliser la punition corporelle est beaucoup plus étroite.

Cependant, les membres de la Cour suprême ont dit qu'ils appliquaient la loi et qu'ils n'étaient pas des législateurs. Ils recommandaient que les législateurs se penchent sur la question. Avec la preuve entendue à travers le pays et les études que j'ai menées, je dois dire que la conclusion est quand même très claire.

Vous avez vraisemblablement reçu une lettre qui porte sur l'UNICEF. Une des choses importantes à laquelle ce projet de loi répond, c'est de permettre l'application d'une Convention internationale sur le droit des enfants. Le Canada a ratifié ladite convention, mais n'a pas modernisé ses lois à cet effet, alors qu'à l'heure actuelle, 18 pays ont déjà modifié leur loi et un dix-septième est en train de modifier sa loi. L'Afrique du Sud est en train d'étudier cette question.

Personally, I know that Costa Rica, a developing country, has taken the dynamic step of preparing posters showing a red circle with a bar intersecting a hand, to convey the message that corporal punishment of children by parents is prohibited. This is not an issue that pits developed countries against developing nations, or wealthy parents against single-parent or struggling families. Statistics Canada studies show that there is no difference in the use of corporal punishment by wealthy parents and by lower income parents. However, according to this study which involved 2,000 children and to a scientific sampling from across the country, the startling finding is that 83 per cent of children who were physically chastised were more aggressive and more prone, for example, to depression or to dropping out of school because of low self-esteem. A child who is struck by an adult certainly does not have a lot of self-esteem. The most heart wrenching situation of all is the children who commit suicide. When a loving parent strikes his child, it is difficult for the child to trust the parent. Not so long ago, lawmakers moved to address the problem of spousal abuse. Provinces enacted measures to support families.

Canada is not leading the way on this issue. We are talking about physical punishment, not mental abuse. Germany, however, has gone so far as to broach the subject of verbal abuse. Verbal abuse can be just as damaging as physical abuse. I think all of the experts would agree with that statement.

Initially, Canada would simply be upholding its international commitment by applying the Convention on the Rights of the Child. I want to congratulate all of the organizations that have called for this legislative initiative. To date, 260 organizations from coast to coast concerned about the physical and mental well-being of children have expressed support for repealing section 43 of the Criminal Code. We are not acting in a vacuum. We are responding to a general request from all those who work closely with young people.

Having touched on the international situation and mentioned that we are not pioneers in this field and that Canadian organizations that work with children also fully support this measure, I would also like to point out that a number of school boards have made known their views on this matter. The situation of teachers is not specifically addressed in this bill. However, if necessary, the committee could review their situation with some experts. To my mind, when a child leaves home for school, the person who takes the place of the parent is the teacher. I do not have a problem with stating that clearly.

I would like to call your attention to a letter dated May 30 — it is very recent — received from a Montreal-area school board after your committee had tabled its report. I find it very interesting indeed that a school board took the time to comment on your report. It agrees that children are entitled to the same protection, in terms of physical integrity and human

Personnellement, j'ai pris connaissance d'affiches très précises au Costa Rica, un pays en voie de développement qui, de façon très dynamique, a préparé des affiches où on met le signe « interdiction », c'est-à-dire le cercle rouge avec une barre dans lequel on dit « les parents — avec une main — ne touchent pas aux enfants ». Ce n'est pas une question de pays développés versus pays en voie de développement. Ce n'est pas une question de parents à l'aise versus des familles monoparentales ou des familles en difficulté financière. Les études que Statistique Canada nous démontrent qu'il n'y a pas de différence entre la correction physique chez les enfants de familles à l'aise et celles moins à l'aise. Par contre, ce qui est énorme selon l'étude de Statistique Canada qui comprenait 2 000 enfants, et un échantillonnage scientifique à travers le pays, c'est que 83 p. 100 des enfants, qui subissaient une correction physique, étaient plus agressifs et que les conséquences étaient, par exemple, la dépression ou l'abandon des études faute d'estime de soi. Il faut savoir que quand on est frappé par un adulte, on n'a certainement pas beaucoup d'estime de soi. La situation la plus désespérante est celle des enfants qui se suicident. Quand un parent qui aime son enfant le frappe, il est difficile de garder le lien de confiance avec le parent. Il n'y a pas si longtemps, les législateurs ont agi en ce qui a trait au phénomène de la violence envers les conjoints. Les provinces ont mis en place des mesures pour supporter les familles.

Le Canada n'est pas le pays qui mène la marche. On parle de corrections physiques, on ne parle pas de dommages ou d'insultes sur le plan moral. Cependant, l'Allemagne est allée aussi loin que de parler d'abus verbal. Un abus verbal peut faire aussi mal qu'un abus physique. Je pense que tous les spécialistes sont d'accord avec cette affirmation.

Au départ, le Canada ne ferait que respecter sa parole sur la scène internationale en mettant en application la Convention sur les droits des enfants. Je félicite toutes les organisations qui ont milité en ce sens. À ce jour, 260 organisations ont endossé le retrait de l'article 43 du Code criminel. Il s'agit d'organisations qui couvrent tout le territoire, d'un océan à l'autre, et qui ont à cœur la santé physique et mentale des enfants. Nous n'agissons pas dans un vacuum, nous répondons à une demande très générale de tous les intervenants auprès des jeunes.

Après avoir abordé la situation internationale, le fait que nous ne sommes pas des pionniers dans ce domaine et qu'au Canada, les organisations qui s'occupent de l'enfance sont également celles qui supportent entièrement cette mesure, j'ajouterai qu'il y a des commissions scolaires qui se sont exprimées. Il y a toujours la question des enseignants qui ne figure pas dans le projet de loi de façon très spécifique, mais s'il le faut, le comité pourra s'y pencher avec des experts. En ce qui me concerne, lorsque l'enfant quitte la maison, il va à l'école et le remplaçant du parent, c'est l'enseignant. S'il faut le spécifier, je n'ai pas de problème avec cela.

J'aimerais vous référer à une lettre, qui a été reçue suite au dépôt de votre rapport, datée du 30 mai — c'est tout récent — d'une commission scolaire montréalaise. Je trouve extrêmement intéressant de voir qu'une commission scolaire s'est donné la peine d'émettre son opinion suite à votre rapport. Cette dernière dit qu'elle est en accord avec le fait d'accorder aux enfants la

dignity, as adults, but goes on to add that there is an assumption here that adults are qualified to intervene and to take constructive disciplinary action which would allow a child to establish some reassuring reference points and to learn to deal with the notion of authority.

While this particular letter was written by a Montreal Island school board, school boards in other provinces have also made their views known, including the Ottawa-Carleton District School Board, the Eastern School District of Newfoundland and Saskatoon Public Schools.

On the substantive issue, namely the physical integrity of children, teachers and educators, whom I consider to be experts on children, must recognize that children have the same rights as adults. It is against the law, as the public knows, to physically assault an adult, however minor the nature of the assault.

It is also interesting to note that this topic is currently being debated in Toronto. My meetings with the responsible ministers in Toronto were, I must admit, very fruitful. In light of recent incidents in Toronto, of teenagers being killed in schools, you have two groups squaring off against each other. On the one hand, we have individuals who have gone so far as to suggest that children should take guns to school — you can understand that I am not at all in favour of this — and on the other hand, we have those who believe that ensuring children's safety is the job of adults and school boards. However, the first step is to protect a child's physical integrity before and after school.

I have here the results of a survey on people's awareness of the limits set by the Supreme Court in its ruling. Only 20 per cent of all Canadians are aware of the five limits set by the Supreme Court respecting the use of corporal punishment. However, 53 per cent of Canadians know that according to the Supreme Court ruling, parents can use physical force on children between the ages of 2 and 13 years.

Generally speaking then, I believe the public needs some clear information. It is so very important to me that section 43 be repealed because to maintain this legislative provision would simply allow people to continue physically abusing defenseless children and would perpetuate family violence, which has no place in a society where psychologists, psychiatrists and sociologists have thoroughly analysed the harmful effects of violence directed at children.

Very few people are familiar with the issue of reasonable force. No one is really able to provide a definition of what constitutes reasonable force. Twenty-three per cent of the population claims not to know what reasonable force is, 64 per cent says it has no idea, whereas only 13 per cent acknowledges having some idea.

même protection de leur intégrité physique et de leur dignité humaine qu'aux adultes. Elle ajoute que cela suppose que les adultes ont les compétences pour intervenir, pour conduire des actions disciplinaires constructives permettant à l'enfant de développer des points de repère sécurisants et d'intégrer adéquatement la notion d'autorité.

Dans ce cas-ci, il s'agit d'une commission scolaire de l'Île de Montréal, mais des commissions scolaires d'autres provinces ont également fait valoir leur point de vue, dont la commission scolaire Ottawa-Carleton District School Board, la Eastern School District de Terre-Neuve et la Saskatoon Public Schools.

Les enseignants, qui sont des pédagogues, des personnes que je considère comme des spécialistes de l'enfance, ces derniers — sur le fond de la question qui est l'intégrité physique des enfants — doivent leur donner les mêmes droits qu'aux adultes. Il faut savoir qu'on ne peut pas agresser physiquement un adulte, même très légèrement. C'est une pratique qui est connue dans notre droit et de la population.

Il est aussi intéressant de voir qu'à l'heure actuelle, à Toronto, cette question est étudiée. Je dois dire que mes rencontres avec les ministres responsables à Toronto ont été très valables. Dans la foulée des événements qu'on a vus à Toronto récemment, dans le cas de jeunes qui ont été assassinés en milieu scolaire, vous avez, d'un côté, des gens qui ont été aussi loin que de préconiser que les enfants aillent à l'école avec des armes à feu — vous comprendrez que ce n'est pas tout à fait la position que je prendrais —, et d'un autre côté, ceux qui pensent qu'assurer la sécurité des enfants est le rôle des adultes et des commissions scolaires. Et de commencer par la base, qui est de protéger l'intégrité physique d'un enfant avant qu'il aille à l'école et après.

J'ai ici les résultats du sondage, qui a été fait sur la connaissance des limites du jugement de la Cour suprême. Seulement 20 p. 100 des gens au Canada — et je parle de l'ensemble du Canada — connaissent les cinq limites que la Cour suprême a mises à l'intervention d'une correction corporelle. Ce pourcentage augmente à 53 p. 100 quand on sait que la seule période où on peut intervenir physiquement auprès des enfants, d'après le jugement de la Cour suprême, est entre 2 et 13 ans.

Je pense donc qu'en général, la population a besoin d'avoir une information claire. La raison pour laquelle j'attache autant d'importance à abroger l'article 43, c'est que le fait de maintenir cet article de droit maintient tout simplement la permission d'agresser physiquement des enfants qui sont sans défense et de perpétuer une violence dans la famille qui n'a pas sa place dans une société qui compte des facultés de psychologie, de psychiatrie, de sociologie, qui ont analysé, de tous les côtés, les effets négatifs de la violence faite aux enfants.

La question de force raisonnable est connue de très peu de gens. Personne n'est capable de dire vraiment ce qu'est la force raisonnable. Vingt-trois pour cent des gens disent qu'ils ne savent pas ce que c'est la force raisonnable, 64 p. 100 disent qu'ils n'ont aucune idée de ce que c'est alors que seulement 13 p. 100 en ont une idée.

The point is that when arbitrary reasonable force criteria are used in the current legislation, we are operating in the dark. As I often say, there is a good chance that reasonable force does not mean the same thing to a lightweight person of small stature as it does to someone who is 5 feet 9 inches tall and weighs 198 lbs.

This is a very important consideration in criminal law. I also concur with the Supreme Court's finding that it is very difficult to measure reasonable force. It is truly a subjective criterion and criminal law demands objective criteria. When there is no adequate way of measuring reasonable force, it is very difficult for the courts and for judges to make a determination.

A few minutes ago, I mentioned Quebec's Attorney General who had issued guidelines for all stakeholders on the use of reasonable force. What exactly did these guidelines cover? They laid out the steps that should be taken if someone, a parent or neighbour, suspects that a child is being repeatedly abused.

As is the case in Ontario, the first step is to have social services intervene. They analyse the situation before the Justice Minister takes any action whatsoever. I am not talking about legal action as such, but about seeing to the interests of the child and weighing the repercussions or effects on a child of physical punishment inflicted on a regular basis, ostensibly for educational purposes.

The court established criteria to avoid having to judicialize the process. Every parent's fear is that they could end up in court if section 43 is repealed.

We need to place our trust in the provinces. They have experts and exceptional social services. My objective in proposing this measure — and my personal goal as a lawmaker — is not to embarrass parents or drag them before a court of law. Rather, I want to resolve the issue of the harm done to children, to protect their rights and to make sure that parents who are not properly educated about this receive some support.

Several years ago, the Department of Justice set up a toll-free number that parents can call to obtain advice from experts on how to deal with hyperactive or rambunctious children. As far as I know, there are no universities offering parenting courses. Parenthood does not really come with any proper directions or training in the art of disciplining a hyperactive child. This service is very important and should be expanded with this bill. Parents need to be informed and supported. To my mind, this is essential if the bill is to achieve its stated objective.

I have reflected on the range of measures that the federal government has initiated jointly with the provinces. This is an area in which jurisdiction is shared and we can certainly help the provinces bring in additional measures that they would be in charge of overseeing. However, we must be sure that the repeal of this provision does not result in court action. The first thing that

Tout cela pour dire que quand on tombe dans des critères arbitraires de force raisonnable, inclus dans la loi actuelle, nous sommes dans le noir. Comme je le dis souvent, il y a de bonnes chances que la force raisonnable d'une personne de petite taille et de petit poids ne soit pas la même que celle d'une autre personne qui mesure 1,80 m et qui pèse 90 kg.

En droit criminel, c'est très important. Je pense que je me fais l'écho aussi du jugement de la Cour suprême lorsque je dis qu'il est très difficile de mesurer la force raisonnable. C'est vraiment un critère subjectif, et en droit criminel, il faut aller dans des critères objectifs. Quand on ne peut pas avoir la mesure, il est très difficile pour les cours, les tribunaux, les juges de savoir.

Il y a quelques minutes, je vous parlais du procureur général du Québec, qui a émis des directives pour tous les intervenants dans le cas de cette force raisonnable. Qu'a-t-il codifié? La façon dont on devrait traiter un enfant qui arriverait dans une famille, enfant qui, selon les voisins ou un parent, de façon répétée, subit de la violence.

La procédure veut que, comme en Ontario, ce soient les services sociaux qui interviennent d'abord. Les services sociaux vont faire une analyse de la question et avant que le ministère de la Justice entreprenne quelque mesure que ce soit. Et je ne parle pas de droit comme tel, je parle de voir à l'intérêt de l'enfant, des conséquences pour l'enfant, et de voir la fréquence, donc ce qui arrive si un enfant, de façon régulière, subit de la violence physique, supposément pour son éducation.

On a donné des critères pour permettre de ne pas judiciairiser. Une des conséquences d'abroger l'article 43 est la peur de tous les parents de se retrouver devant les tribunaux.

Il faut faire confiance aux provinces, elles ont des experts ainsi que des services sociaux de très bonne qualité. Je pense que la mesure d'abroger — ainsi que mon objectif personnel, comme législateur — n'a pas pour but de mettre les parents dans l'embarras et de les amener devant un tribunal. C'est plutôt de régler la question des dommages qui seront faits à l'enfant, de protéger ses droits et de s'assurer que les parents, qui n'ont pas eu une éducation en conséquence, bénéficient de support.

Le ministère de la Justice, depuis quelques années, a mis une ligne téléphonique sans frais au profit des parents qui perdent le contrôle d'un enfant un peu plus turbulent que les autres. Des conseils sont donnés par des professionnels. À ma connaissance, je n'ai pas vu d'universités qui donnaient des cours pour être parent. On devient parent sans avoir vraiment reçu une formation adéquate pour savoir comment faire pour discipliner un enfant qui est un peu plus turbulent que les autres. Je pense que ce service est extrêmement important et devra probablement, avec ce projet de loi, être développé. Il faudra informer les parents et leur donner du support. Je pense que c'est la condition *sine qua non* pour que ce projet de loi fonctionne.

Je regarde plusieurs mesures prises par le gouvernement fédéral conjointement avec les provinces. C'est une juridiction partagée et on peut certainement aider les provinces à mettre en place des mesures complémentaires, administrées par ces dernières. Mais on doit s'assurer que la judiciairisation ne sera pas l'effet premier de la loi, une fois abrogée, et que l'effet premier sera une meilleure

needs to happen is for children, and most probably parents as well, to be better informed and to be made to understand that physical punishment does not lead to behavioural changes, but more likely to increased violence.

Summing up, the important thing to understand is the possible defences that can be invoked by a parent who, on the basis of substantial evidence, ends up in court for repeatedly striking his children. The Criminal Code currently provides for two defences. The defence of necessity would apply in the case of parents who have three or four children fighting or hitting one another. This occurs primarily in families with boys. Girls do not tend to fight as much, but in families with boys, physical contact is all part of the game. As I see it, when one child is a little too dominant and another child is in danger of being injured, parents must intervene using reasonable force to separate the children so that one does not suffer a physical or mental injury.

The second type of defence is the *de minimis* defence. When a scuffle breaks out at home or in the schoolyard, a parent or teacher may lose patience and intervene, but their actions could never be equated with the use of reasonable force for educational purposes. In this instance, any minor use of force is more of an impulsive, one-time gesture. No judge in the country will prosecute a parent simply for losing patience with a child.

If as a result of the measure, parents were required to attend educational sessions to learn to handle difficult family situations, I think all young families in Canada would benefit.

My dear colleagues, I fervently hope that section 43 will be repealed as soon as possible and that our colleagues in the House of Commons will support this initiative. They will have to examine this matter, but we will certainly share all of the information we have with them.

Again, I want to congratulate the committee on doing an outstanding job and, if I may, I would especially like to mention the extraordinary work of our former colleague, Senator Landon Pearson, who advocated for children's rights in the Senate. We should all be very proud of her efforts. Nor can I forget to mention Senator Carstairs, who sponsored a similar bill before me. I am the seventh member of Parliament to table an initiative of this nature.

I have told everyone that I intend to serve until the age of 75 and that by that time, I expect this bill to be passed. So then, I may tend to go on a little, but I feel that we have reached a crossroads. Major studies conducted by leading Canadian institutions support this proposed legislative initiative. As I said, this is a short bill which quite simply calls for section 43 to be repealed and for a public education program to be put in place within the year before the coming into force of the legislation.

information, une meilleure éducation des enfants et, probablement, une meilleure éducation des parents, à savoir que la correction physique n'amène pas un changement de comportement, mais plutôt une violence additionnelle.

Je vais conclure en vous disant que ce qui est important ici, c'est de connaître les défenses possibles, une fois que les parents sont devant les tribunaux, lorsqu'un parent, de façon répétitive, frappe ses enfants et que la preuve est assez importante. Deux défenses sont actuellement dans le Code criminel, c'est la défense de nécessité, qui s'appliquerait à des parents qui ont trois, quatre enfants qui se chamaillent à la maison, et que les enfants, physiquement, s'agressent mutuellement. J'ai surtout vu cela dans les familles où il y avait des garçons. Les filles se battent moins souvent, mais dans les familles où j'ai vu des garçons, avoir des contacts physiques fait partie, je pense, des règles du jeu des jeunes garçons. Je pense que lorsqu'un enfant domine un peu trop et qu'un autre risque d'être blessé, les parents doivent intervenir avec la force nécessaire pour les séparer afin qu'un enfant ne subisse pas un traumatisme autant physique que mental.

La deuxième défense est la défense *de minimis*. Lorsqu'il y a de la pagaille à la maison ou dans une cour d'école et que l'on doit intervenir, il peut y avoir un geste d'impatience de fait, geste qui ne pourrait jamais être qualifié comme un geste d'éducation avec une force raisonnable, mais plutôt comme un geste d'impatience fait sous le coup du moment et qui n'est pas répétitif. Il n'y aura jamais un juge, dans ce pays qui, parce qu'un parent a perdu patience, va intervenir et condamnera ce parent.

Si cette mesure pouvait permettre que des parents aient à assister à des séances d'information sur la façon de faire face à des situations difficiles dans la famille, ce serait pour moi un acquis pour toutes nos jeunes familles au Canada.

Dans cet esprit, chers collègues, je souhaite ardemment l'abrogation de l'article 43 dans les meilleurs délais et que nos collègues de la Chambre des communes y souscrivent. Ils auront à étudier la question, nous leur donnerons certainement toute l'information que nous avons.

Je réitère mes félicitations au comité pour le travail magnifique qu'il a accompli et, si vous le permettez, j'aimerais souligner de façon particulière le travail extraordinaire réalisé par notre ex-collègue, madame le sénateur Landon Pearson, qui a défendu la cause des enfants au Sénat et qui est quelqu'un dont nous devons tous être fiers. Également, madame le sénateur Carstairs était mon prédécesseur comme personne ayant déposé un projet en ce sens. Je suis la septième parlementaire qui dépose cette mesure.

J'ai dit à tout le monde que j'entendais remplir mon mandat jusqu'à 75 ans et que, d'ici là, j'entendais que le projet de loi soit adopté. Je vais donc peut-être me répéter et radoter, mais je pense que nous sommes à la croisée des chemins. Nous avons eu pour support des études majeures faites par des institutions de grande envergure au Canada. Ce projet de loi, comme je vous le dis, est très mince, il s'agit simplement de retirer l'article 43 et de mettre en œuvre un programme d'information avant sa mise en vigueur, un an plus tard.

[English]

The Chairman: Thank you for the presentation. We did start a bit late, so I will ask senators to be extremely short. Otherwise, we will back up our panels, and I understand some of our members cannot stay after 6:15 or 6:30.

Senator Hervieux-Payette, you referred to various studies and reports. It would be helpful if could you file those for the benefit of the committee.

Senator Hervieux-Payette: Most of them were tabled with the previous committee.

The Chairman: If you are referring only to those previously filed, that is fine.

Senator Hervieux-Payette: There is a new study from Toronto, about the amount of knowledge people have with regards to the judgment of the Supreme Court, and it will be helpful to the committee, so it would be my pleasure to table that.

The Chairman: Thank you.

Senator Nancy Ruth: As you know, I come from part of the English women's movement in Canada. That is where I am starting in terms of this bill, because one of the things we did was to change the legal framework around violence against women. I have no trouble with also supporting your bill. Part of its intent is to decrease violence, which historically has been put against the defenceless and disadvantaged in Canada.

A Toronto professor, Ursula Franklin, has often talked about feminism as a way of social ordering, as opposed to what she sees as patriarchy, another way of social ordering. The repeal of section 43 is consistent with Professor Franklin's approach, the same way that women have taken against violence against women. Our criminal laws should reflect the social ordering that we want.

However, I need to ask: How much violence against children is being sheltered now under section 43, and what would change if the section were removed? Part of my question is this: Is it just symbolic? Will it make a difference to the social ordering of children's lives in their day-to-day lives? What will be the substantive difference in social ordering?

Part of my problem is that women have criminalized violence against women, but social ordering has not changed. What exists now, and what will happen if it is repealed? That is a short question, Madam Chair.

Senator Hervieux-Payette: Perhaps I could make a brief, general comment about feminism. I must remind my colleagues that this is a concern many of my male counterparts share, so it is not a feminist approach to society. It is a point of view of the feminine gender. I share your analysis that there is a different

[Traduction]

La présidente : Merci pour cet exposé. Nous avons commencé un peu en retard et je vais donc demander aux sénateurs d'être extrêmement brefs. Nous risquons autrement de retarder nos groupes de témoins et je sais que certains membres du comité doivent partir peu après 18 h 15 ou 18 h 30.

Sénateur Hervieux-Payette, vous avez fait référence à divers rapports et études. Il serait utile que vous les remettiez au comité.

Le sénateur Hervieux-Payette : La plupart ont été déposés devant le comité précédent.

La présidente : Si vous faites uniquement référence à ceux qui ont déjà été déposés, c'est très bien.

Le sénateur Hervieux-Payette : Il y a une nouvelle étude de Toronto, qui porte sur la connaissance qu'a la population de l'arrêt de la Cour suprême, et elle serait utile au comité; je serai donc heureuse de vous la transmettre.

La présidente : Merci.

Le sénateur Nancy Ruth : Comme vous le savez, j'ai fait partie du mouvement de défense des droits des femmes du côté anglais au Canada. C'est là mon point de départ lorsque j'examine ce projet de loi, parce qu'une des choses que nous avons faites a été de changer le cadre juridique relatif à la violence exercée contre les femmes. Je n'ai aucune difficulté à appuyer votre projet de loi. Il cherche en partie à réduire la violence qui, historiquement, a été exercée contre les personnes démunies et sans défense au Canada.

Une professeure de Toronto, Ursula Franklin, a souvent dit que le féminisme était un mode de structuration de l'ordre social, par opposition à ce qu'elle appelle le patriarcat, qui est une autre façon de le structurer. L'abrogation de l'article 43 est conforme à l'approche de Mme Franklin, de la même façon que les femmes ont lutté contre la violence exercée contre les femmes. Nos lois pénales devraient refléter l'ordre social que nous souhaitons.

Je dois néanmoins poser la question suivante : quelle est l'ampleur de la violence qui est exercée contre les enfants et qui est à l'heure actuelle protégée par l'article 43, et qu'est-ce qui changerait si cet article était abrogé? Ma question porte en partie sur l'aspect suivant : est-ce un geste uniquement symbolique? Ce projet de loi va-t-il modifier la structure sociale dans laquelle les enfants vivent quotidiennement? En quoi va-t-il modifier de façon substantielle l'ordre social?

Une partie de mes interrogations viennent du fait que les femmes ont criminalisé la violence exercée contre les femmes, mais que cela n'a pas changé la structure de la société. Quelle est la situation actuelle et que se passera-t-il avec l'abrogation de cette disposition? C'est une question brève, madame la présidente.

Le sénateur Hervieux-Payette : Je pourrais peut-être faire un bref commentaire général au sujet du féminisme. Je tiens à rappeler à mes collègues qu'il s'agit là d'une préoccupation que partagent la plupart de mes collègues masculins, et qu'elle ne reflète donc pas une approche féministe à la société. C'est le point

angle, and in our society we should be equally making decisions about the future of the people in our country.

What would change? Statistics Canada presents statistics by category, by age group, and you will see the level of violence and the number of people using violence against their children. That is why I concluded that 83 per cent of those who were encountering violence were more violent. It is a very significant number. The category that is experiencing more violence is children aged three to six, those who are most at risk. For that age group, some psychiatrists in Quebec are saying, especially for women, that the stigma is absolutely for life. It creates in young girls far more trauma than it does in young boys. As I said before, young boys are more used to physical contact and physical violence. This does not mean that this violence by adult to children should be exercised.

You talked about social ordering, and we are in progress as a society. Because I am also active with the women's movement, I can see that we have made some progress in terms of joining the decision-making process. The process is a long one. If I were to compare Canada to the rest of the world, we are privileged to have open-minded people and to have our point of view on legislation being taken into account. I am not pessimistic — because the rest of the world experiences a lot of violence. The first victims are women and children. We see that in Lebanon, in Iraq, in Afghanistan — everywhere.

When women are part of the decision-making process and when violence does not start in the family, the level of violence will be reduced. Sociological studies demonstrate that violence is learned. I have experience with interviewing young children. Children aged 10 and 11 understand very well that when you are not respected as an individual, you are not likely to respect others. By changing and by educating, which is the parallel to the change in the law, we will diminish the degree of violence, and Canada should stand apart with this.

Senator Munson: Briefly, you say you are the seventh senator to bring this forward.

Senator Hervieux-Payette: I am the seventh parliamentarian.

Senator Munson: I am curious as to why there have been roadblocks and where those roadblocks are. Those children between 2 and 13 are now in their early 20s, and they have probably been abused. It seems to be such a common-sense, simple piece of proposed legislation. Why do we continue to face these stumbling blocks?

Senator Hervieux-Payette: I understand some people, but there are those I hardly understand — for example, the religious belief that we should apply the Old Testament, which says that if you love your children, you abuse them physically and hit them. We

de vue des femmes. J'approuve votre analyse lorsque vous dites qu'il existe un point de vue différent, et dans notre société, nous devrions participer sur un pied d'égalité aux décisions qui vont influencer l'avenir de notre pays.

Qu'est-ce qui va changer? Statistique Canada présente des chiffres par catégorie et par groupe d'âge, et vous pouvez constater le niveau de violence et le nombre des personnes qui exercent la violence contre leurs enfants. C'est la raison pour laquelle je conclus que 83 p. 100 des personnes qui ont subi de la violence étaient plus violentes que les autres. C'est un pourcentage très élevé. La catégorie qui subit la plus de violence est celle des enfants âgés de 3 à 6 ans, ce sont eux qui sont les plus en danger. Pour ce groupe d'âge, il y a au Québec des psychiatres qui disent, en particulier pour les femmes, qu'elles seront marquées pour le restant de leur vie. Les petites filles sont beaucoup plus traumatisées que les petits garçons. Comme je l'ai déjà dit, les jeunes garçons sont plus habitués aux contacts physiques et à la violence physique. Cela ne veut pas dire qu'il faut laisser les adultes exercer la violence contre les enfants.

Vous avez parlé d'ordre social, et nous sommes dans une société qui évolue. Je suis également active dans les mouvements de défense des droits des femmes et je peux constater que nous avons fait certains progrès pour ce qui est de participer au processus décisionnel. Ce processus est long. Si je devais comparer le Canada aux autres pays, je dirais que nous avons le privilège d'être une population ouverte d'esprit et de pouvoir influencer l'action législative du gouvernement. Je ne suis pas pessimiste — parce qu'il y a beaucoup de pays au monde qui connaissent une grande violence. Les premières victimes sont les femmes et les enfants. Nous le constatons au Liban, en Irak, en Afghanistan — dans tous les pays.

Lorsque les femmes sont associées au processus décisionnel et lorsqu'il n'y a pas de violence dans les familles, cela réduit le niveau de violence. Les études sociologiques démontrent que la violence est un comportement acquis. J'ai souvent interrogé de jeunes enfants. Les enfants de 10 et 11 ans savent fort bien que lorsque quelqu'un n'est pas respecté, il est fort probable qu'il ne respectera pas les autres. En modifiant les attitudes et en informant la population, ce qui est une action équivalente à la modification de la loi, nous allons réduire la violence et le Canada devrait être un pays modèle grâce à ce projet de loi.

Le sénateur Munson : Brièvement, vous dites que vous êtes le septième sénateur à proposer cette mesure.

Le sénateur Hervieux-Payette : Je suis la septième parlementaire.

Le sénateur Munson : Je suis curieux de savoir pourquoi il y a eu des obstacles et qui les a placés là. Les enfants qui avaient entre 2 et 13 ans ont maintenant plus de vingt ans et ils ont probablement été maltraités. Ce projet de loi semble être une mesure tellement simple et si pleine de bon sens. Pourquoi faisons-nous encore face à tous ces obstacles?

Le sénateur Hervieux-Payette : Je comprends habituellement les gens, mais il y en a que j'ai beaucoup de mal à comprendre — par exemple, ceux qui croient que nous devrions appliquer l'Ancien Testament, selon lequel, si vous aimez vos enfants, vous

are talking about something that was written some thousands of years ago. The science of sociology did not exist when the Old Testament was written.

However, there is a school of thought that you correct children because you love them. However, it does not work, and there is no evidence whatsoever that it works. There are many studies that contradict this tradition.

Second, I remember receiving some documents from the Department of Justice contending that, if a child is put in a car seat, that child no longer has the freedom to move and hence the parent might be charged with assault. The defence would be one of necessity, if someone were ludicrous enough to bring a charge and a judge agreed to hear such a case.

However, when you protect a child — for example, a three-year-old child who is attracted to the water but may not know how to swim — if you intervene to protect the child and if you exercise force by rushing at the child and perhaps seizing him by the arm, you are not there to punish that child but to prevent him from dying.

That is why I mentioned guidelines. Many provinces have guidelines, and many provinces are ready to go with that approach. It is difficult when you have a double jurisdiction, federal and provincial. Legislation is federal, but it is implemented by the provinces.

Nowadays, I can certify to you that I see no roadblocks from the provinces. I can assure you that Quebec, Ontario and British Columbia are strongly in favour of repealing section 43.

Senator Munson: Do you believe this Parliament will pass the bill?

Senator Hervieux-Payette: Following the good work this committee has done, and after looking at what the experts are saying in this country, the kind of evidence we need, it is hard to find someone who will now say that, for the good of the child, we should continue to hit them. The evidence is overwhelmingly in favour of stopping physical violence to children. Children today said to me — which is very touching — that their parents should talk to them when there is a problem and that they will listen to their parents. Children have told me that if they have done something wrong, their parents can punish them by telling them not to play with their video or not watching television. Children know there are different ways of disciplining. You do not have to attack their integrity; you still must respect them as individuals.

[Translation]

Senator Fraser: Senator Hervieux-Payette, surely you know that some people — but not you, I would imagine — are concerned about the unexpected fallout from this bill. I am talking about persons who oppose corporal punishment, not

devez les maltraiter et les frapper. Nous parlons d'un texte qui a été écrit il y a des milliers d'années. La sociologie n'existait pas lorsque l'Ancien Testament a été rédigé.

Il existe toutefois une école de pensée qui affirme qu'il faut corriger les enfants parce qu'on les aime. Cependant, cela ne donne pas de bons résultats et il n'existe aucun élément qui prouve que cela soit efficace. De nombreuses études contredisent cette tradition.

Deuxièmement, je me souviens avoir reçu des documents du ministère de la Justice qui soutenaient que, lorsqu'on plaçait un enfant dans un siège de voiture, l'enfant n'avait plus la liberté de bouger et que, par conséquent, les parents pourraient être accusés de voies de fait. Le moyen de défense invoqué serait celui de la nécessité, si quelqu'un était suffisamment stupide pour porter une telle accusation et si un juge acceptait de l'entendre.

Cependant, lorsque vous protégez un enfant — par exemple, un enfant de 3 ans qui est attiré par l'eau mais qui ne sait peut-être pas nager —, si vous intervenez pour protéger l'enfant et utilisez la force pour vous précipiter sur l'enfant et le saisir peut-être par le bras, vous n'essayez pas de punir cet enfant, mais plutôt de l'empêcher de mourir.

C'est la raison pour laquelle j'ai parlé de lignes directrices. De nombreuses provinces ont des lignes directrices et elles sont nombreuses à être prêtes à adopter cette méthode. Cela est toujours difficile lorsqu'il y a une double compétence, fédérale et provinciale. Ce projet de loi est fédéral, mais il est mis en œuvre par les provinces.

À l'heure actuelle, je peux vous affirmer que ce ne sont pas les provinces qui font obstacle. Je peux vous assurer que le Québec, l'Ontario et la Colombie-Britannique sont tout à fait en faveur d'abroger l'article 43.

Le sénateur Munson : Pensez-vous que ce Parlement va adopter le projet de loi?

Le sénateur Hervieux-Payette : Grâce à l'excellent travail qu'a fait ce comité et après avoir examiné ce que disent les spécialistes canadiens, ainsi que les preuves dont nous avons besoin, je dirais qu'il est difficile de trouver quelqu'un qui serait prêt à déclarer qu'à l'heure actuelle, il est bon à continuer de frapper des enfants parce que c'est pour leur bien. Les études sont toutes favorables à ce que cessent les violences physiques exercées contre les enfants. Il y a des enfants qui m'ont dit — ce qui est très touchant — que leurs parents devraient leur parler lorsqu'il y avait un problème et qu'ils écouterait leurs parents. Des enfants m'ont dit que, lorsqu'ils ont mal agi, les parents peuvent les punir en leur interdisant de jouer à leurs jeux vidéo ou de regarder la télévision. Les enfants savent qu'il existe différentes façons de faire de la discipline. Il n'est pas nécessaire de s'en prendre à eux physiquement; il faut les respecter en tant qu'individus.

[Français]

Le sénateur Fraser : Madame le sénateur Hervieux-Payette, vous n'êtes pas sans savoir qu'il y a des personnes qui craignent des effets inattendus — pas vous, j'imagine — de ce projet de loi s'il devient loi. Je parle de personnes qui sont contre la punition

about those who believe in the old saying “spare the rod, spoil the child”. I am talking about people who generally share your philosophy, but who nonetheless have some concerns and believe that this bill would prevent teachers in particular from using reasonable force where circumstances warrant.

No doubt you are aware that New Zealand recently passed a law dealing with the same subject. However, it contained specific examples or provided for exceptions.

[English]

For example, New Zealand law says that force is justified:

Every parent and person in place of a parent is justified in using force if the force is reasonable and for the purpose of . . .

Then a number of points are given, some of which I find a little odd. Some of the key justifications for using reasonable force are for the purpose of preventing or minimizing harm to the child or another person; for the purpose of preventing the child from engaging in conduct that is a criminal offence; and for the purpose of performing normal tasks incidental to good care and parenting.

What came to my mind immediately when I read that is how it is sometimes necessary to exert some degree of force to restrain a child who is getting a vaccination, a very small child, for example. That would be a normal task related to good care and parenting, in my mind.

[Translation]

Would it be a problem to incorporate examples of this nature into the text of your bill? The New Zealand law also says this:

[English]

To avoid doubt, it is affirmed that police have discretion not to prosecute complaints where the force used is so inconsequential that there is no public interest in prosecuting.

[Translation]

Again, I understand that all of this was not necessary, as you mentioned. Conversely, would it be helpful at all to include examples to reassure the people who do have some concerns? Or it is a bad idea?

Senator Hervieux-Payette: I am not comfortable answering your question for the very simple reason that I have already sought some advice on the subject. It would be a matter of legislating the defence of necessity and the *de minimis* defence. Quebec's civil law experts are used to this type of thing, to clearly describing everything. Common law experts prefer to refer to case

corporelle, pas de ceux qui pensent que « qui aime bien châtie bien » est la bonne philosophie. Je parle de gens qui partagent votre philosophie en général, mais qui ont quand même certaines craintes et qui pensent que, avec ce projet de loi, on empêcherait en particulier des enseignants d'utiliser la force là où on sait, raisonnablement parlant, que ce serait absolument nécessaire.

Vous n'êtes pas sans savoir que, par exemple, en Nouvelle-Zélande, on a tout récemment adopté une loi sur ce même sujet mais qui, dans le texte de la loi, donnait des exemples ou des exceptions qui pouvaient s'appliquer.

[Traduction]

Par exemple, la loi de la Nouvelle-Zélande énonce que l'emploi de la force est justifié :

Tout père ou mère ou toute personne qui remplace le père ou la mère est justifié à employer la force si celle-ci est raisonnable et utilisée dans le but de [...]

Suivent un certain nombre d'éléments, dont certains me paraissent un peu bizarres. Les principales justifications concernent l'emploi d'une force raisonnable dans le but d'éviter des blessures à un enfant ou à une autre personne, et dans celui d'empêcher l'enfant de commettre une infraction pénale et dans celui d'exécuter des tâches normales associées aux soins des enfants.

J'ai tout de suite pensé lorsqu'il était parfois nécessaire d'utiliser de la force pour immobiliser un enfant qui va se faire vacciner, un très jeune enfant, par exemple. Ce serait là une tâche normale associée aux soins des enfants, d'après moi.

[Français]

Est-ce qu'il y aurait des problèmes à inclure dans le texte de votre projet de loi de tels exemples? La Nouvelle-Zélande dit aussi, c'est intéressant :

[Traduction]

Pour éviter tout doute, la loi affirme que la police a le pouvoir discrétionnaire de ne pas porter d'accusations à la suite d'une plainte lorsque la force utilisée est tellement minime qu'il n'est pas dans l'intérêt public d'intenter des poursuites.

[Français]

Encore une fois, je comprends, comme vous l'avez dit, que tout cela n'était pas nécessaire. En revanche, cela pourrait-il aider ou cela serait-il nuisible si on incluait des telles choses pour rassurer les gens dont je parlais, qui ont des doutes?

Le sénateur Hervieux-Payette : Je me sens à l'aise de vous répondre pour la raison très simple que j'ai déjà pris conseil sur cette question. En fait, ce serait légiférer sur la défense de nécessité et la défense de *de minimis*. Les gens de l'école de pensée juridique de droit civil au Québec sont habitués à ce genre de chose, à savoir bien décrire tous les éléments. Les gens de la Common law aiment

law and maintain that all lawyers are familiar with the necessity and *de minimis* defences and that it is not necessary to include this in the bill.

I will defer then to the experts who belong to the 260 organizations consulted. With the exception of Quebec, the majority are opposed — you can check this for yourself — to legislating defences that are already provided for in the Criminal Code and that are invoked in known ways.

I want to solve the problem of violence toward children, but I want to do so in the best possible way. The first line of defence is, in my opinion, social services. Most attorneys general agree with that assessment. Ultimately, the provinces have the final say on how to apply the provisions of the bill.

If a sound public education campaign is conducted and if the provinces bring in a system where social services act as the first line of defence before matters are referred to the courts, then any remaining cases requiring parents to justify their actions will be extreme cases, probably involving children between the ages of 2 and 12 years. In the case of a battered child who has bruises and who is beaten regularly by his parents, it will be difficult to convince anyone that this child will grow up to be a healthy, well-adjusted adult. Of course, there will be charges laid under the current legislation, but only if parents refuse to get help to deal with their difficult children.

When children are hyperactive at home and at school, nutrition and a physical condition are often to blame. Children who have some kind of problem will often be the ones who are hit the most often. As you can surely appreciate, it is difficult for me to accept this level of violence. I am aware of the New Zealand law, and I also know that it came about as a result of a compromise by parliamentarians who, like us, follow a British-inspired criminal code.

I think we can do better. Certainly my preference is to have this provision repealed, once an education program approved by the attorneys general is in place.

[English]

The Chairman: Senator Hervieux-Payette, thank you for appearing before us and introducing Bill S-207. We are just beginning our study here, and we will take into account not only the words that you have put on the record today but also your previous comments in the previous committee. I will stop here, because we are running very late. I will ask if our next presenters could come to the table.

mieux se référer à la jurisprudence et disent que tout avocat connaît bien la nécessité et *de minimis*, et que ce n'est pas nécessaire de le mettre dans le projet de loi.

Je vais plutôt m'en remettre aux experts qui font partie de la coalition des 260 qui ont été consultés. La majorité — vous pourriez vous renseigner — sont contre le fait, le Québec étant une exception, de légiférer des défenses qui sont déjà dans le Code criminel et dont l'application est connue.

Je veux régler le problème de la violence envers les enfants, je veux le faire de la meilleure manière. Je pense que la porte d'entrée se trouve au niveau des services sociaux avant de procéder plus loin. La plupart des procureurs généraux sont d'accord avec cette question. Ce sont les provinces, finalement, qui ont le dernier mot sur la façon d'appliquer les dispositions du projet de loi.

Si on fait une bonne campagne d'éducation et si les provinces mettent en place un système dans lequel les services sociaux sont la première ligne d'intervention avant d'en arriver au système judiciaire, les cas restant pour lesquels les parents devront se justifier seront les cas extrême. Ce seront des cas dans lesquels, probablement, il s'agirait d'une infraction contre des enfants entre 2 et 12 ans. Pour un enfant qui est violenté, qui a des bleus et qui est frappé régulièrement par ses parents, ce sera difficile de faire croire que cet enfant va grandir sainement et sera un adulte qui se développera bien. Il y aura nécessairement des accusations qui seront portées selon la loi d'aujourd'hui, mais les accusations doivent être portées seulement si les parents ne consentent pas à recevoir de l'aide pour faire face à des situations d'enfants difficiles.

Je pense à des enfants très turbulents, à l'école comme à la maison; c'est souvent dû à l'alimentation, à une condition physique. Ce sont des enfants qui ont déjà un problème qu'on va frapper le plus. Vous comprendrez que j'ai de la difficulté, pour ma part, à dire qu'on va continuer à accepter ce degré de violence. Je suis au courant de la loi qui existe en Nouvelle-Zélande; je suis aussi au courant du fait que c'est un compromis réalisé par les parlementaires, qui ont aussi, comme nous, un Code criminel d'origine britannique.

Je pense que nous pouvons aller plus loin. Je pense que, une fois qu'on a la mesure d'éducation, les procureurs généraux qui soutiennent la mesure, l'abrogation est certainement ma préférence.

[Traduction]

La présidente : Sénateur Hervieux-Payette, merci d'avoir comparu devant nous et d'avoir présenté le projet de loi S-207. Nous ne faisons que commencer notre étude de ce projet de loi et nous allons tenir compte non seulement des paroles que vous avez prononcées aujourd'hui et qui figureront au compte rendu, mais également des commentaires que vous avez présentés au comité précédent. Je vais m'arrêter ici, parce que nous sommes en retard. Je vais inviter nos témoins suivants à prendre place à la table.

Honourable senators, we have two other panels, so we will try to be as efficient as we can. We now have before us the Canadian Teachers' Federation, represented today by Mr. John Staple, Deputy Secretary General, and Mr. Allan O'Brien, Legal Counsel.

Allan O'Brien, Legal Counsel, The Canadian Teachers' Federation: By way of overview, we want to make it clear at the outset that the Canadian Teachers' Federation opposes corporal punishment. However, the federation also opposes Bill S-207 because, if passed, it will repeal section 43 of the Criminal Code. Section 43 is not only about corporal punishment. In fact, it does not give teachers permission to engage in corporal punishment. Section 43 of the Criminal Code gives protection to teachers when they use a reasonable amount of force for corrective purposes, such as restraining a child or removing a child from a classroom.

We have submitted a 13-page brief. By way of introduction, I will be dealing with three topics. The first topic deals with the current scope of section 43 of the Criminal Code, including the unequivocal prohibition of corporal punishment by teachers. Second, I will explain why section 43 of the Criminal Code is necessary to prevent teachers from being subject to criminal liability for creating and nurturing a healthy and safe learning environment. Third, I will talk about why section 43, as it applies to teachers, is consistent with Canada's international obligations and international human rights law.

The first topic is with respect to section 43, teachers and corporal punishment. In the 2004 decision of the Supreme Court of Canada, Chief Justice McLachlin specifically addressed what would constitute reasonable force by a teacher. Speaking on behalf of the majority of the court, she stated the following:

Contemporary social consensus is that, while teachers may sometimes use corrective force to remove children from classrooms or secure compliance with instructions, the use of corporal punishment by teachers is not acceptable. Many school boards forbid the use of corporal punishment, and some provinces and territories have legislatively prohibited its use by teachers. This consensus is consistent with Canada's international obligations, given the findings of the Human Rights Committee of the United Nations noted above. Section 43 will protect a teacher who uses reasonable, corrective force to restrain or remove a child in appropriate circumstances. Substantial societal consensus, supported by expert evidence and Canada's treaty obligations, indicates that corporal punishment by teachers is unreasonable.

Honorables sénateurs, nous avons deux groupes de témoins et nous allons devoir être aussi efficaces que possible. Nous accueillons maintenant la Fédération canadienne des enseignantes et enseignants, qui est représentée aujourd'hui par M. John Staple, secrétaire général adjoint et M. Allan O'Brien, conseiller juridique.

Allan O'Brien, conseiller juridique, Fédération canadienne des enseignantes et enseignants : J'aimerais dire tout de suite que, d'une façon générale, la Fédération canadienne des enseignantes et enseignants s'oppose aux châtiments corporels. Toutefois, la fédération s'oppose également au projet de loi S-207 parce que s'il était adopté, il aurait pour effet d'abroger l'article 43 du Code criminel. L'article 43 ne traite pas uniquement du châtiment corporel. En fait, il n'autorise pas les enseignants à avoir recours aux châtiments corporels. L'article 43 du Code criminel protège les enseignants qui utilisent une force raisonnable à des fins de correction, par exemple, pour maîtriser un enfant ou l'expulser d'une salle de classe.

Nous avons présenté un mémoire de 13 pages. À titre d'introduction, je vais aborder trois sujets. Le premier concerne la portée actuelle de l'article 43 du Code criminel, y compris l'interdiction sans équivoque de l'utilisation des châtiments corporels par les enseignants. Deuxièmement, je vais expliquer pourquoi l'article 43 du Code criminel est nécessaire pour empêcher que les enseignants soient poursuivis pénalement pour avoir créé et favorisé un milieu d'apprentissage sain et sûr. Troisièmement, je parlerai des raisons pour lesquelles l'article 43, tel qu'il s'applique aux enseignants, est compatible avec les obligations internationales du Canada et avec les lois internationales relatives aux droits de la personne.

Le premier sujet concerne l'article 43, les enseignants et les châtiments corporels. Dans l'arrêt que la Cour suprême du Canada a prononcé en 2004, la juge en chef McLachlin a abordé directement la question de ce qui constitue une force raisonnable pour un enseignant. Parlant au nom de la majorité de la Cour, elle a déclaré ce qui suit :

Le consensus social de l'heure veut que l'infliction de châtiments corporels par les enseignants soit inacceptable, bien que ces derniers puissent parfois employer la force pour expulser un enfant de la classe ou pour assurer le respect de directives. De nombreux conseils ou commissions scolaires interdisent le châtiment corporel. En outre, des lois de certaines provinces et de certains territoires interdisent aux enseignants d'infliger des châtiments corporels. Ce consensus est conforme aux obligations internationales du Canada, compte tenu des conclusions du Comité des droits de l'homme des Nations Unies, mentionnées précédemment. L'article 43 protégera l'enseignant qui emploie une force raisonnable pour retenir un enfant ou l'expulser lorsque cela est indiqué. Un large consensus social, étayé par une preuve d'expert et par les obligations découlant des traités dont le Canada est signataire, indique que l'infliction d'un châtiment corporel par un enseignant est déraisonnable.

We have heard the suggestion that the Canadian Teachers' Federation supports the use of corporal punishment by teachers. That is false. That is contrary to the federation's approach since the early 1980s, annual meetings and all its affiliate members. The Supreme Court of Canada has made it clear that section 43 does not provide a defence if it is corporal punishment.

Chief Justice McLachlin continued:

Teachers may reasonably apply force to remove a child from a classroom or secure compliance with instructions, but not merely as corporal punishment.

As a result of the decision of the Supreme Court of Canada, as far as teachers are concerned, the scope of section 43 can be distilled in the following propositions: First, it never permits teachers to use corporal punishment; second, section 43 does not protect the force by teachers when the force is motivated by frustration, anger, loss of temper or an abusive personality. Section 43 only protects teachers who use force reasonably under appropriate circumstances, such as restraining a child to secure compliance with instructions or removing a non-compliant child from the classroom.

Now we move to section 43 and its application to teachers. Section 43 of the Criminal Code creates, at law, a justification for conduct that would otherwise be criminal. The Criminal Code makes it an offence to apply force intentionally to another person, regardless of whether that application of force results in bodily harm.

The brief deals somewhat extensively with a teacher in today's Canadian society in the classroom, and I will leave it there for your reading.

At page 6, we set out typical examples of the use of restraining force and such. I want to emphasize that no one is suggesting that these would not be assaults under the Criminal Code but for section 43. Removing a student, by taking his arm, who refuses to leave the classroom or the school itself; removing a student from a school bus when causing a serious disruption, refusing to take his seat or to leave the school bus; guiding or leading a student to the principal's office; restraining, controlling or calming an emotional or angry student. These are considered assaults but for section 43.

Some have argued, and you have heard it today when Senator Hervieux-Payette spoke, that there are assaults but that, in a sense, a teacher should not be concerned about those criminal assaults because there are available defences or approaches. You have heard about the defence of necessity. Another one would be prosecutorial discretion, where you can count on the Crown or

Nous avons entendu dire que la Fédération canadienne des enseignantes et enseignants était favorable à l'emploi des châtiments corporels par les enseignants. C'est faux. C'est contraire à l'approche qu'a adoptée la fédération depuis le début des années 1980, aux résolutions adoptées par ses assemblées générales et par ses membres affiliés. La Cour suprême du Canada a indiqué clairement que l'article 43 ne constituait pas un moyen de défense lorsqu'il s'agissait de châtimement corporel.

La juge en chef McLachlin a poursuivi :

Les enseignants peuvent employer une force raisonnable pour expulser un enfant de la classe ou pour assurer le respect des directives, mais pas simplement pour infliger un châtimement corporel à un enfant.

Après l'arrêt de la Cour suprême du Canada, il est possible de résumer de la façon suivante la portée de l'article 43, en ce qui concerne les enseignants. Premièrement, cette disposition n'autorise jamais les enseignants à avoir recours à des châtiments corporels; deuxièmement, l'article 43 ne protège pas les enseignants qui utilisent la force lorsqu'elle est motivée par la frustration, la colère, la perte de contrôle ou exercée à cause de tendances agressives. L'article 43 protège uniquement les enseignants qui utilisent la force de façon raisonnable dans des circonstances appropriées, comme le fait de maîtriser un enfant pour qu'il obéisse à des directives ou d'expulser un enfant rebelle de la salle de classe.

Nous allons maintenant passer à l'article 43 et à son application aux enseignants. L'article 43 du Code criminel crée une justification pour une conduite qui serait autrement criminelle. Le Code criminel réprime le fait d'appliquer la force intentionnellement à autrui, que l'application de cette force entraîne ou non des blessures.

Le mémoire traite de façon assez détaillée de la situation de l'enseignant en salle de classe dans la société canadienne actuelle, et je vous invite à le lire.

À la page 6, nous fournissons des exemples courants de l'utilisation de la force pour maîtriser un enfant. Je tiens à souligner que personne n'affirme que ces exemples ne constitueraient pas des voies de fait aux termes du Code criminel si l'article 43 n'existait pas. Le fait d'expulser un élève, en le saisissant par le bras, parce qu'il refuse de quitter la salle de classe ou même l'école, le fait d'expulser un élève d'un autobus scolaire lorsque celui-ci a un comportement turbulent, refuse de s'asseoir ou de quitter l'autobus scolaire, le fait d'amener un élève au bureau du directeur, le fait de maîtriser, contrôler ou calmer un élève en colère ou qui fait une crise, voilà des actes qui constitueraient des voies de fait si ce n'était de l'article 43.

Certains soutiennent, et vous l'avez entendu aujourd'hui de la bouche du sénateur Hervieux-Payette, que ce sont des voies de fait mais que dans un certain sens, les enseignants ne devraient pas s'inquiéter de la possibilité qu'ils soient accusés de voies de fait parce qu'ils peuvent invoquer des moyens de défense ou divers arguments. Vous avez entendu mentionner la défense de nécessité.

police not proceeding with the charge, or *de minimis* — the third one — where the law does not concern itself with trifling matters.

Chief Justice McLachlin, speaking for the majority of the court, rejected all three of those positions or approaches. Dealing with the defence of necessity at paragraph 44 — I will not take you to it, but it appears in the decision — she specifically points out that the defence of necessity, while available, only applies in circumstances where corrective force is not the issue.

Of course it is there if the child is running out in front of the school bus and you grab the child; and of course it is there if the child is about to drown and you pull him or her out of the water. That issue is not being faced in these circumstances. It is there, but it is brought forward in circumstances where it will never apply to the issue of the restraining force that teachers must deal with. She deals with prosecutorial discretion in paragraph 63. In dismissing it as an approach, she said that our goal should be the rule of law, not the rule of individual discretion.

Dealing with the argument of *de minimis*, Chief Justice McLachlin points out that that concept is equally or more vague and difficult in application than is the reasonableness defence offered by section 43. The court has not said that the *de minimis* defence applies in criminal matters — it has not been clearly set out. As well, as the brief indicates, how can jurisprudence dealing with family violence, such as spousal abuse or assault on a child, ever be *de minimis*? It is so significant, how can one say that the *de minimis* defence will be available?

When the Supreme Court of Canada, in expressly dealing with the issue of necessity, prosecutorial discretion or *de minimis* rejects those approaches as being appropriate in these circumstances, certainly a teacher has every right to be concerned about criminalization for conduct that we would consider justified — conduct that would be criminal but for section 43.

Section 43, as it applies to teachers, is consistent with international law and international commitments. Section 43 does not justify a teacher's use of corporal punishment. The United Nations Convention on the Rights of the Child prohibits violence against children. It does not prohibit the use of force, as a restraint force and, therefore, section 43, as it applies to teachers, is consistent with Canada's international obligations to prevent violence against children.

That is our opening overview submission.

The Chairman: Thank you for providing the brief. We will take some time to read it and absorb the full context of your remarks on section 43.

Une autre serait le pouvoir discrétionnaire du poursuivant, qui autorise la Couronne ou la police à ne pas porter d'accusations, ou la défense *de minimis* — la troisième — qui veut que le droit ne s'intéresse pas aux affaires sans importance.

La juge en chef McLachlin, parlant au nom de la majorité de la cour, a rejeté ces trois arguments ou approches. Lorsqu'elle aborde la défense de nécessité au paragraphe 44 — je ne vais pas vous le lire, mais cela figure dans la décision —, elle mentionne expressément qu'il est possible d'invoquer la nécessité comme moyen de défense, mais seulement dans les cas où il n'est pas question de force employée pour infliger une correction.

Bien sûr, elle peut être invoquée si un enfant se précipite devant un autobus scolaire et que vous le saisissez pour l'en empêcher; bien sûr, elle peut l'être également si l'enfant est sur le point de se noyer et vous le retirez de l'eau. Cette question ne se pose pas dans ces circonstances. Elle existe mais elle s'applique uniquement dans des circonstances qui n'ont rien à voir avec la force qu'utilisent les enseignants pour maîtriser un enfant. Elle parle du pouvoir discrétionnaire de la poursuite au paragraphe 63. Elle écarte toutefois cet argument en disant que notre objectif devrait être la primauté du droit et non la primauté de la discrétion individuelle.

Pour ce qui est de la défense *de minimis*, la juge en chef McLachlin fait remarquer que cette notion est au moins aussi vague et difficile d'application que la défense de la force raisonnable prévue par l'article 43. La cour n'a pas déclaré que la défense *de minimis* s'appliquait aux affaires pénales — cela n'a pas été déclaré clairement. De plus, comme le mémoire le mentionne, comment peut-on qualifier la jurisprudence relative à la violence familiale, comme la violence conjugale ou la maltraitance des enfants, de minime ou de défense *de minimis*? Si cela est si grave, comment peut-être dire que l'on peut invoquer la défense *de minimis*?

Étant donné que la Cour suprême du Canada a expressément rejeté la défense de nécessité, le pouvoir discrétionnaire de la poursuite et la défense *de minimis* parce qu'ils n'étaient pas appropriés dans les circonstances, il est compréhensible que les enseignants soient préoccupés par la criminalisation d'un comportement que nous considérerions comme étant justifié — un comportement qui serait criminel si ce n'était de l'article 43.

Tel qu'il s'applique aux professeurs, l'article 43 est conforme au droit international et aux engagements internationaux. L'article 43 ne justifie pas l'emploi des châtiments corporels par les enseignants. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant interdit l'emploi de la violence contre les enfants. Elle n'interdit pas l'emploi de la force pour maîtriser un enfant et, par conséquent, l'article 43, tel qu'il s'applique aux enseignants, est conforme aux obligations internationales du Canada qui interdisent la violence contre les enfants.

Voici donc nos commentaires généraux d'ouverture.

La présidente : Merci de nous avoir remis le mémoire. Nous prendrons le temps de le lire et de réfléchir au contexte de vos remarques au sujet de l'article 43.

John Staple, Deputy Secretary General, The Canadian Teachers' Federation: If I may add briefly, Madam Chairman, thank you for the opportunity to present before the committee. This is an extremely important issue and one that our members are quite concerned about across the country. The Canadian Teachers' Federation represents teacher organizations in every provincial and territorial jurisdiction in Canada and through those organizations represents some 220,000 to 225,000 teachers. We find ourselves in a difficult position with this issue and always have done so. We are responding legitimately to the needs of our members — teachers across the country who engage in millions of personal interactions on a daily basis with children and students in the K-12 public school system.

Teachers function in classroom environments that are characterized by increasing challenges and a growing diversity of students in a number of different ways. In many cases, they face inadequate resources, growing societal expectations and demands to take on the roles of many people at many different times, sometimes.

If teachers have the responsibility that society places on them in that context, then they are extremely concerned about the lack of protection under the law in the exercise of those responsibilities that the removal of section 43 would result in. It is from that expression, that difficulty, and the concern and conflict that they feel with respect to the existence or non-existence of section 43 and their ability to perform to the level expected of them and to accommodate the responsibilities that society in general expects of them in their daily work — it is from that perspective that we approach this issue.

The Chairman: Thank you, Mr. Staple, for clarifying that. Corporal punishment is not the issue but rather the other aspects in the category of reasonable restraint that are of concern to you in today's society.

Mr. Staple: Exactly.

Senator Carstairs: Forty-four years ago this week, I graduated with a Masters of Arts in teaching and began my teaching career. This is the very first time that I have been ashamed to be a teacher — the very first time. I have talked to many of your teachers across this country and you do not represent 220,000 teachers when you put forward this position. The ones I have talked to are in favour of the repeal of section 43 of the Criminal Code.

I am looking at your examples, on page 6 of your submission, on separating a bully from the classmates that he is taunting. The way to do it is to step between the bully and the student that he is taunting. You do not have to grab the bully and you do not have to push the bully. There is no assault involved in such action so there needs to be no protection for the teacher.

John Staple, secrétaire général adjoint, Fédération canadienne des enseignantes et enseignants : J'aimerais ajouter brièvement quelques mots, si vous le permettez, madame la présidente. Je vous remercie de nous avoir donné la possibilité de communiquer nos observations au comité. C'est une question extrêmement importante qui préoccupe beaucoup nos membres dans l'ensemble du pays. La Fédération canadienne des enseignants et enseignants représente des organisations d'enseignants dans toutes les provinces et territoires du Canada et, par l'intermédiaire de ces organisations, elle regroupe entre 220 000 et 225 000 enseignants. Nous nous trouvons dans une situation délicate à propos de cette question et cela a toujours été le cas. Nous répondons de façon légitime aux besoins de nos membres — des enseignants qui interagissent directement et quotidiennement des millions de fois avec les enfants et les élèvent du système public, de la maternelle jusqu'au secondaire.

Les enseignants travaillent dans des salles de classe où ils font face à des défis de plus en plus grands et à une population étudiante de plus en plus diversifiée. Bien souvent, ils manquent de ressources, ils font face à des attentes sociales de plus en plus exigeantes qui voudraient les voir assumer le rôle d'un grand nombre de personnes à divers moments, parfois.

Si les enseignants doivent assumer les responsabilités que leur impose la société dans ce contexte, alors ils sont extrêmement préoccupés par l'absence de protection que leur accorde la loi dans l'exercice de leurs responsabilités, si l'on supprimait l'article 43. C'est en tenant compte de ce sentiment, de cette difficulté, des préoccupations et des conflits que soulève l'existence ou l'absence de l'article 43 et de la capacité des professeurs d'exercer leurs fonctions comme on voudrait qu'ils le fassent et d'assumer les responsabilités que la société leur impose dans leurs tâches quotidiennes — c'est de ce point de vue que nous abordons cette question.

La présidente : Merci, monsieur Staple, d'avoir apporté cette précision. Le châtiment corporel n'est pas la question mais ce sont plutôt les autres aspects relatifs à ce qui constitue une intervention raisonnable qui vous préoccupent dans la société actuelle.

M. Staple : Exactement.

Le sénateur Carstairs : Il y a 44 ans cette semaine que j'ai obtenu ma maîtrise en arts et que j'ai commencé ma carrière d'enseignante. C'est la première fois que j'ai honte d'être une enseignante — la toute première fois. J'ai parlé à un grand nombre de vos enseignants au Canada et vous ne représentez pas ces 220 000 enseignants lorsque vous présentez cette position. Ceux à qui j'ai parlé étaient tous en faveur de l'abrogation de l'article 43 du Code criminel.

Je regarde les exemples que vous présentez, à la page 6 de votre mémoire, lorsqu'il s'agit de maîtriser les durs qui briment les autres élèves. La solution consiste à s'interposer entre l'élève et celui qui le brime. Il n'est pas nécessaire de porter la main sur cet élève et de le repousser. Il n'y a pas de voies de fait dans ce genre de situation et l'enseignant n'a donc pas besoin de protection.

In terms of directing a student to cease misbehaving, I did that during my 22 years in the classroom, probably every single day. However, I did not do it by touching the child and I did not do it by pushing the child. I do not understand where you are coming from on the entire issue.

Section 43 is inconsistent with international conventions. We have been told time and again by the UN committee studying the rights of the child that Canada is in violation because it has on its books section 43 of the Criminal Code. As far as the current scope of section 43 stands, a teacher who, in my view, assaults a child for whatever reason deserves to have the full force of the law against him or her for assault.

If you are talking about touching a child, asking that child to come with you and taking that child by the hand with no example of force whatsoever, who in God's name do you think will charge that teacher?

Mr. Staple: I will try to answer the question. First, I take offence at the suggestion that we are not representing our teachers and teachers' very solid organizations across this country. On the policy books of every single one of those organizations is the position that we are putting forward today on section 43. I do not sit here feeling uncomfortable at all that we are not representing the views of teachers in Canada on this issue because we are representing them.

Who would charge a teacher who places his or her hand on a child's shoulder to direct that child to the office? Ask the thousands who do just that every school year. It happens. I have been working with teachers' organizations for 25 years. I have seen the evidence of teachers being charged for very, very small contact with students. I agree with you that a teacher who assaults a child should be convicted under law; I agree fully with that. However, if I as a teacher must keep order in a school setting, and if the most innocent of contact between the teacher and a student is regarded under the law as an assault, then I am afraid it will be extremely difficult for me to perform the duties that I have undertaken to perform.

You can easily adopt a zero-tolerance policy with respect to contact with children. Our advice to teachers and our teachers' organization's advice to teachers is to undertake that as much as possible. In the context of the myriad interactions that take place in Canada between teachers and students, and between teachers and parents for that matter, it is difficult not to conceive of situations where individuals would be charged for fairly innocent behaviour. The cases are prevalent, and they are evident.

Senator Carstairs: You make it sound as though thousands of teachers are charged every year for assaults, and that is simply not the case.

Pour ce qui est de demander à un élève d'arrêter de mal se conduire, j'ai fait ce genre de choses pendant les 22 ans que j'ai passés en salle de classe, sans doute tous les jours. Je n'ai toutefois jamais eu à toucher un enfant et je n'ai jamais eu à pousser un enfant. Je ne comprends pas ce qui vous amène à adopter cette position.

L'article 43 est incompatible avec les conventions internationales. Le comité des Nations Unies qui étudie les droits des enfants nous a déclaré de nombreuses fois que le Canada ne respectait pas ses obligations parce que l'article 43 du Code criminel était toujours en vigueur. Pour ce qui est de la portée actuelle de l'article 43, je dirais que l'enseignant qui frappe un enfant pour quelque raison que ce soit mérite d'être puni par la loi pour ce qu'il a fait.

Si vous parlez de toucher un enfant, de demander à un enfant de vous suivre et de prendre cet enfant par la main sans utiliser aucunement la force, je me demande qui donc croyez-vous pourrait porter une accusation contre ce professeur?

M. Staple : Je vais essayer de répondre à votre question. Premièrement, je ne suis pas d'accord avec vous lorsque vous dites que nous ne représentons pas les excellentes organisations d'enseignantes et d'enseignants qui existent au Canada. Toutes ces organisations ont adopté officiellement la position que nous présentons aujourd'hui au sujet de l'article 43. Je ne pense pas du tout que nous ne représentons pas l'opinion des enseignants canadiens sur cette question, parce que c'est ce que nous faisons.

Qui accuserait l'enseignant qui met sa main sur l'épaule d'un enfant pour l'amener au bureau du directeur? Demandez aux milliers de personnes qui le font chaque année. Cela arrive. Je travaille pour les organisations d'enseignants depuis 25 ans. J'ai vu des enseignants qui ont fait l'objet d'accusations pénales pour des contacts vraiment minimes avec les élèves. Je suis d'accord avec vous lorsque vous dites que l'enseignant qui frappe un enfant devrait être condamné selon la loi; je suis tout à fait d'accord avec vous sur ce point. Cependant, les enseignants doivent faire respecter l'ordre à l'école, et si le contact le plus innocent entre un enseignant et un élève est considéré légalement comme des voies de fait, alors je pense qu'il sera vraiment très difficile pour les enseignants d'accomplir les tâches qu'ils se sont engagés à accomplir.

Il est facile d'adopter une politique de tolérance zéro à l'égard des contacts avec les enfants. Nous conseillons aux enseignants, tout comme le font les organisations d'enseignants, d'agir de cette façon autant que cela est possible. Compte tenu de la multitude des interactions qui ont lieu tous les jours au Canada entre les professeurs et les élèves, entre les enseignants et les parents aussi, il est difficile de ne pas imaginer des cas où des personnes pourraient être inculpées pour avoir adopté un comportement relativement innocent. Il y a beaucoup d'affaires de ce genre et elles sont bien connues.

Le sénateur Carstairs : Vous laissez entendre que chaque année, des milliers d'enseignants sont accusés de voies de fait. Ce n'est absolument pas le cas.

I am particularly offended by page 5 of your brief where you talk about children with special needs. It is as though you combine special needs and the representation of those children in classrooms with the need for teachers to use some kind of force. I thought teachers stood for, as much as possible, the integration of all children within the public school system. That is what I stand for.

Is this a new direction, that these children are not only "special needs children" but are "special children" somehow or other requiring more forceful intervention by teachers?

Mr. Staple: Many of the students that teachers are facing in classrooms now were not in regular stream classrooms 40 years ago. Our classrooms are more and more diverse places of learning, and the resources that are required for the education of the kinds of students that we have in classrooms are becoming more and more complex.

There are students who can exist in an integrated setting only with appropriate student assistants or additional personnel to provide physical restraint in the event that the child's condition causes himself, herself or other students in the classroom bodily harm.

I am sorry to have to say that, but that is a reality of today's classroom. We are not suggesting in this brief that section 43 exists in order to help us with those circumstances, and I am not suggesting that a student of special needs is any different from an ordinary student in the classroom on whose shoulder a teacher lays his or her hand. There is no difference. We are only saying that the classroom is an extremely complex place and that we must provide the resources and personnel necessary to provide a safe and healthy learning environment for all children.

No, we are not singling anyone out. We are providing examples of the complexity of today's classroom.

Senator Munson: Do you think the use of the strap, which was commonplace, in the 1950s and 1960s was reasonable force?

Mr. Staple: No, I do not. I do not consider it reasonable force in any era. That is a punishment. Our first statement in this brief is that we do not agree with corporal punishment. We never have. It is simply not an issue that is a part of our consideration of section 43.

Senator Munson: You spoke about new challenges. Can you give me some examples of what happens in a high school in Toronto, Montreal or Vancouver? Are you talking about physical fights breaking out between teacher and student? You seem to be talking about restraining as opposed to someone taking on a teacher.

Mr. Staple: The issue of taking on a teacher is different. Taking on a student, whether in high school or any other setting, is a different kind of event. If a student decided to take on a teacher in

Je suis particulièrement choquée par la page 5 de votre mémoire, où vous parlez des enfants ayant des besoins spéciaux. On dirait que vous voulez combiner ces enfants à besoins spéciaux et la description du comportement de ces enfants en la salle de classe pour montrer que les enseignants ont besoin d'utiliser une certaine force. Je pensais que les enseignants visaient le plus possible l'intégration de tous les enfants au sein du système scolaire public. C'est du moins ma position.

Est-ce une nouvelle orientation, qui voudrait que ces enfants ne soient pas seulement des « enfants ayant des besoins spéciaux » mais des « enfants spéciaux » à l'égard desquels les enseignants peuvent utiliser davantage de force?

M. Staple : Un bon nombre des élèves que les enseignants retrouvent en salle de classe à l'heure actuelle ne se trouvaient pas dans les classes normales il y a 40 ans. Nos salles de classe deviennent des lieux d'apprentissage de plus en plus diversifiées et les ressources dont les enseignants ont besoin pour l'éducation de ces élèves sont de plus en plus complexes.

Il s'agit d'élèves qui ne peuvent fonctionner dans un milieu intégré qu'avec des assistants appropriés ou du personnel supplémentaire qui peuvent utiliser la contrainte physique dans le cas où l'enfant risque de causer à lui-même, ou à d'autres élèves, des blessures.

Je suis désolé d'avoir à le dire, mais c'est ce qui se passe dans les salles de classe d'aujourd'hui. Nous ne soutenons pas dans notre mémoire que l'article 43 a pour objectif de nous aider dans ces circonstances et je ne soutiens pas qu'un élève ayant des besoins spéciaux est différent des autres élèves lorsqu'un enseignant place sa main sur l'épaule de l'élève. Il n'y a pas de différence. Nous disons simplement que les salles de classe sont devenues extrêmement complexes et qu'il faut fournir les ressources et le personnel nécessaires pour assurer un environnement d'apprentissage sain et sécuritaire pour tous les enfants.

Non, nous ne visons personne en particulier. Nous fournissons des exemples de la complexité que l'on retrouve dans les salles de classe d'aujourd'hui.

Le sénateur Munson : Pensez-vous que la ceinture, qui était utilisée couramment dans les années 1950 et 1960, représentait l'exercice d'une force raisonnable?

M. Staple : Non, je ne le pense pas. Je pense que cela n'a jamais été l'exercice d'une force raisonnable. C'est un châtiment. La première déclaration que contient notre mémoire est que nous sommes contre les châtiments corporels. Nous n'avons jamais été pour. Ce n'est pas une question qui fait partie de notre examen de l'article 43.

Le sénateur Munson : Vous avez parlé de nouveaux défis. Pouvez-vous me donner quelques exemples de ce qui se passe dans les écoles secondaires de Toronto, de Montréal ou de Vancouver? Parlez-vous de pugilat entre enseignants et élèves? Vous semblez parler de maîtriser un élève plutôt que de quelqu'un qui s'attaquerait à un professeur.

M. Staple : Le cas où l'élève attaque un professeur est différent. Se battre contre un élève, que ce soit dans une école secondaire ou ailleurs, est une situation différente. Si un élève

a school setting, I guess it would be the call of the teacher at that time. How do you plan for that kind of event? You deal with it. Your first concern is to protect the student and others, and you have to try to protect yourself.

I have seen evidence of situations where teachers who were trying to protect themselves from student attack by taking whatever restraining action was required were charged with assault and the matter was dealt with in the courts.

Those are extreme situations. We hope they are in the minority in the schools across the country. However, there are enough incidents of physical assault by students upon students and by students upon teachers that fall into that category that it is of concern. Those are the extreme cases and are not the ones that we are concerned with for the most part.

Mr. O'Brien: Senator Munson, in such circumstances, there are other defences in the Criminal Code, whether it be self-defence or defence of a third person. The law does recognize an intervention for self-protection.

Senator Munson: You say you represent 220,000 teachers.

Mr. Staple: Through their organizations, yes.

Senator Munson: You have meetings every year and you have had votes on the issue of section 43; correct?

Mr. Staple: Yes.

Senator Munson: What percentage of teachers wants this law to be retained?

Mr. Staple: I cannot give you a breakdown of votes and discussions within our teacher organizations across the country. They have been debating the merits of having section 43 as opposed to not having section 43. Their contemplations have focused on their circumstances as teachers and what section 43 means under certain circumstances. The debate has gone beyond that to, if not section 43, what? No one has come up with an answer to the "what" at this stage in order to assuage the concerns.

Senator Munson: At meetings of the Canadian Teachers' Federation proposals are put on the floor; correct?

Mr. Staple: Yes.

Senator Munson: What percentage of teachers vote in favour or against on this issue?

Mr. Staple: There is no dissension on this issue.

Senator Munson: No dissension?

Mr. Staple: Not at the general meetings of the Canadian Teachers' Federation.

The Chairman: I have been both a prosecutor and a defender of teachers who were charged under this section. I know what the Supreme Court has said, but it is very difficult for someone

décide de s'attaquer à un enseignant dans son école, c'est l'enseignant qui doit décider quoi faire à ce moment. Comment se préparer à ce genre de choses? Il faut réagir. La principale priorité est de protéger les élèves et les autres et ensuite, de se protéger soi-même.

J'ai connu des cas où des enseignants qui essayaient de se protéger contre un élève qui l'attaquait en essayant de le maîtriser ont été inculpés de voies de fait et où l'affaire est allée devant les tribunaux.

Ce sont là des situations extrêmes. Nous espérons qu'il y en a peu dans les écoles canadiennes. Cependant, il y a suffisamment de cas d'agression d'élèves par les élèves ou d'enseignants par les élèves qui tombent dans cette catégorie pour que ce soit une source de préoccupation. Ce sont là des cas extrêmes et ce ne sont pas ceux-là qui nous préoccupent vraiment.

M. O'Brien : Sénateur Munson, dans de telles circonstances, le Code criminel prévoit d'autres moyens de défense, il y a la légitime défense ou la défense d'un tiers. La loi reconnaît la possibilité d'intervenir pour se protéger.

Le sénateur Munson : Vous dites que vous représentez 220 000 enseignants.

M. Staple : Par l'intermédiaire de leurs organisations, oui.

Le sénateur Munson : Vous avez des assemblées annuelles et vous avez adopté des résolutions sur la question de l'article 43, est-ce bien exact?

M. Staple : Oui.

Le sénateur Munson : Quel est le pourcentage des enseignants qui souhaitent conserver cette disposition?

M. Staple : Je ne peux pas vous fournir une répartition des votes et des opinions au sein des organisations d'enseignants au Canada. Nous avons parlé des avantages qu'offrait l'article 43 par opposition au cas où l'article 43 n'existerait pas. Ils ont réfléchi sur leur situation d'enseignant et de ce que l'article 43 voulait dire pour eux dans certaines circonstances. Nous n'avons pas débattu de la question de savoir ce qui se passerait s'il n'y avait pas l'article 43. Personne n'a apporté de réponse à la question de savoir ce qui se passerait de façon à atténuer nos préoccupations.

Le sénateur Munson : Aux assemblées de la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants, vous débattiez de propositions, est-ce bien exact?

M. Staple : Oui.

Le sénateur Munson : Quel est le pourcentage des enseignants qui ont voté pour ou contre cette question?

M. Staple : Il n'y a pas eu de dissidence sur cette question.

Le sénateur Munson : Aucune dissidence?

M. Staple : Pas aux assemblées générales de la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants.

La présidente : J'ai été à la fois poursuivant et défenseur d'enseignants qui avaient été inculpés aux termes de cette disposition. Je sais ce qu'a déclaré la Cour suprême, mais il est

outside the classroom to know what happened at the moment of restraint as to whether it was reasonable or unreasonable, which is what we are talking about. You are saying that you are against corporal punishment. If I understood your brief correctly, you believe that, if there are elements of section 43 that allow corporal punishment, it should be abolished.

Therefore, it is a question of how a teacher can maintain the security of all students when there are 30 or 40 children in a classroom. How can a teacher intervene? Sometimes it can be done with a word and sometimes with some sort of a minor intervention, but sometimes you really have to restrain children.

Is it your objective to be able to ensure the safety of all students, aside from how section 43 has been ruled upon by the courts?

Mr. O'Brien: That is a fair comment. The Supreme Court of Canada dealt with what section 43 does as far as teachers are concerned. It justifies non-corporal-punishment conduct by a teacher and justifies it as being non-criminal conduct. It is not criminalized, where otherwise, but for section 43, it would be.

When the Canadian Teachers' Federation looks at the Bill S-207, and Mr. Staple referred to it as well, part of the problem is that it is a repeal. When it is repealed, we are left with criminal conduct. It is an assault to restrain.

The Chairman: Maybe I am out of date, but in my old law school days, the "least touching in anger" was an assault. Now, if the "least touching" for other purposes would not be an assault, how does that get you out of your definition?

Mr. O'Brien: I do not think the "in anger" is there any more.

The Chairman: Case law has taken us to any touching. Is that what you are saying?

Mr. O'Brien: It is any intentional application of force without the other person's consent, whether it is happy, anger and so forth.

The Chairman: Any time you place physically any force at all, however minor, it could be construed as an assault. Is that your position?

Mr. O'Brien: It is our position.

The Chairman: I want to be clear.

Mr. O'Brien: If I were to remove young John Staple from the classroom because his removal was the only way the class could continue, and I took him by the arm and said, "Now have you to talk to the vice-principal," there no doubt that that is an assault. If he said, "No, I am not leaving the classroom," do you call the police? Calling the vice-principal or principal down to do the same

très difficile pour quelqu'un qui n'était pas dans la salle de classe de savoir ce qui est arrivé au moment de l'incident et de décider si la mesure prise était raisonnable ou déraisonnable, qui est la question dont nous parlons. Vous dites que vous êtes contre les châtiments corporels. Si j'ai bien compris votre mémoire, vous estimez que s'il y a des éléments de l'article 43 qui autorisent les châtiments corporels, ils devraient être abrogés.

Il s'agit donc de savoir comment un enseignant peut assurer la sécurité de tous les élèves, lorsqu'il y a 30 ou 40 enfants dans une salle de classe. Comment un enseignant peut-il intervenir? Parfois, il suffit de quelques mots, parfois la situation exige une intervention mineure, mais parfois, il faut maîtriser les enfants.

Votre objectif est-il d'assurer la sécurité de tous les élèves, quelle que soit l'interprétation qu'ont donnée les tribunaux de l'article 43?

M. O'Brien : C'est un commentaire assez juste. La Cour suprême du Canada a précisé l'effet de l'article 43 dans le cas des enseignants. Il justifie le comportement de l'enseignant s'il ne constitue pas un châtiment corporel et il le justifie en le qualifiant de comportement non criminel. La conduite de l'enseignant n'est pas criminalisée, alors qu'elle le serait si l'article 43 n'existait pas.

Lorsque la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants examine le projet de loi S-207, et M. Staple y a également fait référence, le problème vient en partie du fait qu'il s'agit d'une abrogation. Une fois abrogé, il reste la conduite criminelle. Le fait de maîtriser quelqu'un constitue des voies de fait.

La présidente : Mes connaissances ne sont peut-être pas à jour, mais dans mon ancienne faculté de droit, on disait que « le moindre contact sous le coup de la colère » constituait des voies de fait. Eh bien, si « le moindre contact » pour d'autres fins ne constituait pas des voies de fait, comment est-ce que cela éviterait l'application de votre définition?

M. O'Brien : Je ne pense pas que l'expression « sous le coup de la colère » soit toujours applicable.

La présidente : La jurisprudence nous a amenés à parler du moindre contact. Est-ce bien ce que vous dites?

M. O'Brien : Il s'agit de l'utilisation intentionnelle de la force sans le consentement de l'autre personne, que ce soit sous le coup de la colère ou pour exprimer sa bonne humeur, par exemple.

La présidente : Chaque fois que quelqu'un exerce une force physique, même si elle est mineure, cela constitue des voies de fait. Est-ce bien votre position?

M. O'Brien : C'est notre position.

La présidente : Je veux en être sûre.

M. O'Brien : Si je voulais expulser le jeune John Staple de la salle de classe parce que son expulsion était nécessaire pour que je puisse continuer à enseigner, que je le prenais par le bras et lui disais : « Maintenant, tu vas aller parler au vice-principal », il est évident que ce serait des voies de fait. S'il répondait : « Non, je ne quitterai pas la salle de classe », allez-vous appeler la police? Le

thing does not change the issue. The principal or vice-principal will still have to take young John Staple out of the classroom by the arm. That is still an assault.

Do you then call the police because someone is trespassing? It becomes an unworkable situation.

The Chairman: One area that troubled me was zero tolerance in schools. The rebuttal of some school boards to zero tolerance — that is, if you break rules A, B or C you simply cannot come back. I have never agreed with zero tolerance. The rebuttal was that if it is that clear, zero tolerance in the schools with young children that you are supposed to be teaching — correcting behaviour — by simply the minute they defy a rule to take them out of it, you are not really maturing and developing them.

Are you suggesting that section 43, by its repeal, would not only leave the teacher vulnerable but would also lead to teachers not intervening or calling the police? Is that what you are implying?

Mr. O'Brien: If section 43 is repealed, as the bill before us is, and if there is not a workable replacement that deals with it, yes, it is fair to say you would find teachers would be taking a complete I'm-not-getting-involved-in-this attitude and someone else can deal with it.

The Chairman: I very much respect the work of teachers, and the difficult situations they often encounter, having been a family court judge where I had to deal very often with teachers and the work they did with many of the same students that I had to. I appreciate your coming here and sharing your point of view on the repeal of section 43.

We will now move to our next panel. I am pleased to welcome Ms. Kathy Vandergrift, chair of the Canadian Coalition for the Rights of Children, and Ms. Cheryl Milne, staff counsel of Justice for Children and Youth. Neither witness is new to this committee. They have been very supportive of our work and instructive in it, representing many young people and NGOs in our community that have taken the time not only to think of the needs and rights of children but also about how to apply the United Nations Convention on the Rights of the Child.

We welcome you back to this table. As you know, we are here with respect to Bill S-207. We are mindful of your previous testimony. I believe Ms. Milne has some opening remarks.

Cheryl Milne, Staff Counsel, Justice for Children and Youth: Thank you very much. I am here as the counsel who argued the case before the Supreme Court of Canada on behalf of that organization, and also as a member of a network of professionals

fait d'appeler le principal ou le vice-principal pour qu'il fasse la même chose ne change pas la situation. Le principal ou le vice-principal devra lui aussi expulser le jeune John Staple de la salle de classe en lui prenant le bras. Cela constitue encore des voies de fait.

Faut-il appeler la police en disant qu'il y a un intrus? Cela devient une situation intenable.

La présidente : Il y a un aspect qui me préoccupe, c'est la tolérance zéro dans les écoles. Il y a des conseils scolaires qui se sont opposés à la tolérance zéro — c'est-à-dire que, si un élève ne respecte pas la règle A, B ou C, il ne peut revenir à l'école. Je n'ai jamais approuvé la tolérance zéro. L'argument était que, si la situation est tellement claire, si la tolérance zéro dans les écoles où il y a de jeunes enfants à qui vous devez enseigner — corriger leur comportement — veut dire qu'ils sont expulsés dès qu'ils ne respectent pas une règle, alors là, l'enseignant n'essaie pas vraiment d'éduquer et de former les enfants.

Pensez-vous qu'une fois l'article 43 abrogé, les enseignants seraient non seulement vulnérables, mais que cela les inciterait également à ne pas intervenir ou à appeler la police? Est-ce bien ce que vous laissez entendre?

M. O'Brien : Si l'article 43 est abrogé, comme le veut le projet de loi qui a été déposé, et s'il n'y a pas de solution de remplacement qui règle ce problème, oui, je pense qu'on peut dire que les enseignants vont tout simplement baisser les bras et ne pas intervenir pour laisser à quelqu'un d'autre le soin de le faire.

La présidente : Je respecte beaucoup le travail qu'effectuent les professeurs, je sais qu'ils font face à des situations difficiles, parce que j'ai été juge d'un tribunal de la famille, où j'ai rencontré très souvent des enseignants et vu le travail qu'ils accomplissaient avec les élèves dont je m'occupais. Je suis heureuse que vous soyez venus et nous ayez communiqué votre point de vue sur l'abrogation de l'article 43.

Nous allons maintenant passer à notre groupe de témoins suivant. J'ai le plaisir d'accueillir Mme Kathy Vandergrift, présidente de la Coalition canadienne pour les droits des enfants, et Mme Cheryl Milne, avocate à l'interne de Justice for Children and Youth. Ce n'est pas la première fois que ces témoins comparaissent devant le comité. Ils ont toujours appuyé nos travaux, de façon très utile, ils ont représenté de nombreux jeunes et de nombreuses ONG dans nos collectivités qui ont pris le temps non seulement de réfléchir aux besoins et aux droits des enfants, mais également aux façons de mettre en œuvre la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant.

Nous sommes heureux de vous accueillir une fois de plus à cette table. Comme vous le savez, nous sommes ici pour étudier le projet de loi S-207. Nous connaissons votre témoignage antérieur. Je pense que Mme Milne souhaite présenter quelques remarques d'ouverture.

Cheryl Milne, avocate-conseil à l'interne, Justice for Children and Youth : Merci. Je suis ici parce que c'est moi qui ai défendu cette cause devant la Cour suprême du Canada pour le compte de cette organisation et aussi parce que je suis membre d'un réseau

and individuals representing organizations from across the country who work to end the physical punishment of children in Canada.

Echoing Senator Hervieux-Payette's words, I want to commend this committee for its report on the human rights of children in Canada.

I want to talk about the impact of the Supreme Court decision in my analysis of the cases that have followed and about public attitudes and knowledge of the case. I want to talk about the concept of restraint and how that fits in our law, and I will then address some comments made by the previous presenters around the role of teachers and hope to be helpful to the committee in that regard.

First, I wish to say that, in my review of the reported case law that followed the Supreme Court decision, there still are inconsistencies in the interpretation of section 43. The Supreme Court set out to limit the impact of section 43 on children, but we still are faced with the subjective interpretation at the police and judge levels. One of the first cases that came out was a teenaged girl who was slapped in the face, both things that would have been inconsistent with what the Supreme Court set out as being reasonable; there was an acquittal in that case and no appeal.

That was always the problem that we saw prior to our arguing the case. Even when at the lower level you would see a bad decision, there was no appeal to maintain consistency in the interpretation and, therefore, the protection of children.

The other problem in terms of public perception is that the Criminal Code reads the same way it did before, so that the knowledge of the public, the lawyers and child welfare professionals as to what that means is key to whether the Supreme Court's decision will have an impact on the safety of children.

My organization has done interviews with child welfare agencies and police from across the country. Toronto Public Health has done a survey of Canadians with respect to their understanding of the case, and we are seeing little knowledge and education about what it means, and we are seeing little knowledge on the part of police officers, Crown Attorneys and those who are charged with interpreting in order to protect children. There has not been the kind of public education we need, even about the bare minimum that we have in terms of interpretation.

Even the parents who have reported to use corporal punishment have also, in the survey done by Toronto Public Health, reported that they do not what the limits are. Hence, we have a situation in which there continues to be danger to children, a risk to children that they will be abused, because those who were aware of the case would answer that they know that they still have

de professionnels et d'individus qui représentent des organisations canadiennes qui cherchent à mettre fin à l'emploi des châtiments corporels contre les enfants au Canada.

Je vais me faire l'écho des paroles du sénateur Hervieux-Payette et féliciter le comité pour son rapport sur les droits de la personne que possèdent les enfants au Canada.

J'aimerais parler de l'effet qu'a eu l'arrêt de la Cour suprême sur mon analyse des décisions qui ont suivi et sur les attitudes et la connaissance qu'a la population de cette affaire. J'aimerais parler de la notion de contrôle et de maîtrise d'un enfant et de la façon dont elle s'intègre à notre droit, et j'aborderai ensuite quelques commentaires qui ont été formulés par les témoins précédents au sujet du rôle des enseignants et espère pouvoir être utile au comité sur ce point.

Premièrement, j'aimerais dire que, lorsque j'ai examiné la jurisprudence qui a suivi l'arrêt de la Cour suprême, j'ai constaté qu'il y avait encore des contradictions dans l'interprétation de l'article 43. La Cour suprême a cherché à limiter l'effet de l'article 43 sur les enfants mais nous sommes toujours confrontés à l'interprétation subjective qu'en fournissent les policiers et les juges. Une des premières affaires qui a suivi l'arrêt de la Cour suprême était le cas d'une adolescente qui avait reçu des claques, ce qui était incompatible avec ce que la Cour suprême a qualifié d'usage raisonnable de la force; cette affaire a donné lieu à un acquittement et il n'y a pas eu d'appel.

Le problème que nous avons entrevu avant de présenter notre cause perdure. Lorsqu'un tribunal de première instance rend une mauvaise décision, il faut interjeter appel pour assurer l'uniformité de l'interprétation et, par conséquent, la protection des enfants, or cela ne se fait pas toujours.

L'autre problème, sur le plan de la perception du public, est que le Code criminel n'a pas été modifié, de sorte que la connaissance qu'ont le public, les avocats et les professionnels de l'aide à l'enfant de cette disposition influence considérablement l'effet que l'arrêt de la Cour suprême peut avoir sur la sécurité des enfants.

Mon organisation a eu des entrevues avec des représentants des agences d'aide à l'enfance et des services de police dans l'ensemble du Canada. Le service de santé publique de Toronto a fait un sondage auprès des Canadiens au sujet de leur compréhension de l'affaire et nous avons constaté que les répondants ne connaissaient pas très bien le sens de cet arrêt, notamment les policiers, les procureurs de la Couronne et ceux qui sont chargés d'interpréter la loi pour protéger les enfants. Il n'y a pas eu le genre de campagne d'éducation du public qu'il aurait fallu lancer, ne serait-ce qu'au sujet des normes minimales qui existent en matière d'interprétation.

Les parents qui ont déclaré avoir recours aux châtiments corporels ont également déclaré, dans l'enquête effectuée par le service de santé publique de Toronto, qu'ils ne connaissaient pas quelles étaient les limites dans ce domaine. Nous nous trouvons donc dans une situation où les enfants sont toujours en danger, risquent d'être maltraités, parce que ceux qui connaissaient l'arrêt

the right to use corporal punishment but they just do not know what the limits are.

With respect to the concept of restraint, it has always been my legal opinion and submission that section 43 really does not deal with that particular issue. There is an Ontario Court of Appeal case that has said that there is a common law implied consent for parents who use touch for nurturing, because section 43 is about correction, not about the other type of touching that goes on by teachers and parents that would otherwise be an assault.

I noted to Ms. Vandergrift as I was listening to the previous presentation that we all just witnessed an assault, an assault without any defence, when Mr. O'Brien grabbed the arm of Mr. Staple in making his presentation, yet I do not believe Mr. O'Brien felt there was any risk that he would be charged, even though technically, based on his submission, there was an assault without a defence.

It demonstrates that we as adults have lived with that section with no limits, understanding that *de minimis* applies to our daily dealings with each other because our courts and police could not function unless it did.

Blackstone, which is what the original origins of the definition of parental rights were with respect to correction, specifically says it is a right of correction and restraint. The correction is what was defined into section 43, and restraint is still there as a common law defence. Many people entrusted with caring for our children do not fit neatly within section 43 at all. Mr. O'Brien gave examples around educational assistants. They are not teachers; they are educational assistants. Their name is not in that section, yet they are the ones performing restraints on children who are out of control, out of necessity, because they have been properly trained, and also fortunately properly trained on how to avoid them and how to de-escalate situations so you do not need to restrain children, and that is what we want to see more of. There are professionals in health care, in child welfare, the non-teacher educators that I mentioned, who use restraint on a daily basis in their nurturing and caring of children, to protect them, to prevent harm and to gently guide them when they may be out of control. It is something that is generally there and available, and people do not live in fear of prosecution.

The other thing I want to mention about the Supreme Court of Canada decision is that the majority said that they were setting a standard of what was reasonable, but that could change depending on international law and social science evidence. It would be my submission that we have changed. When that case was started, we had a certain body of social science evidence that we filed at the lower court level. It moved its way through the system. That was what we were stuck with. Things have changed

en question ont répondu qu'ils savaient qu'ils avaient encore le droit d'utiliser les châtiments corporels, mais qu'ils ne connaissaient pas exactement quelles en étaient les limites.

Pour ce qui est de la notion de maîtrise, j'ai toujours pensé et soutenu que sur le plan juridique, l'article 43 ne traite pas vraiment de cette question. Il y a un arrêt de la Cour d'appel de l'Ontario, dans lequel la cour a déclaré qu'il y avait un consentement implicite prévu par la common law pour les parents qui touchent leurs enfants en signe d'affection, parce que l'article 43 parle de correction, et non pas des autres types de contacts qu'ont les enseignants et les parents avec des enfants et qui constitueraient autrement des voies de fait.

J'ai mentionné à Mme Vandergrift, pendant que j'écoutais l'intervention précédente, que nous avons tous été témoins de voies de fait, de voies de fait pour lesquelles il n'y aurait aucun moyen de défense, quand M. O'Brien a pris le bras de M. Staple pendant son exposé; et pourtant, je ne pense pas que M. O'Brien pensait qu'il risquait d'être inculpé même si, en théorie, d'après ses observations, il avait commis des voies de fait sans pouvoir invoquer aucun moyen de défense.

Cela montre que nous, les adultes, avons vécu avec cet article qui ne comporte aucune limite, en tenant pour acquis que la défense *de minimis* s'applique à nos activités quotidiennes parce que nos tribunaux et nos services de police ne pourraient pas fonctionner si ce n'était pas le cas.

Blackstone, l'auteur de la définition originale des droits des parents en matière de correction, affirme expressément qu'il existe un droit de correction et de maîtrise. Le droit de correction est ce qui a été défini dans l'article 43 et la maîtrise est encore là comme moyen de défense de common law. Bien souvent, les gens à qui est confié le soin de s'occuper de nos enfants ne sont pas toujours visés par l'article 43. M. O'Brien a donné des exemples en parlant d'aides enseignants. Ce ne sont pas des enseignants; ce sont des aides enseignants. Leur nom ne figure pas dans cet article, et c'est pourtant eux qui sont chargés de maîtriser les enfants incontrôlables, par nécessité, parce qu'ils ont été formés de façon appropriée, et heureusement aussi formés pour éviter l'escalade de la violence et pour calmer les enfants de façon à ne pas être obligé d'avoir à les maîtriser physiquement, et c'est ce que nous voulons voir se produire plus fréquemment. Il y a les professionnels des soins de santé, de l'aide à l'enfance, les éducateurs non enseignants que j'ai mentionnés, qui exercent tous les jours une maîtrise physique lorsqu'ils prennent soin des enfants, dans le but de les protéger, pour éviter qu'ils se blessent et pour les guider avec douceur lorsqu'ils sont incontrôlables. Ce sont des choses qui se font habituellement et les gens ne craignent pas d'être poursuivis.

L'autre aspect que je tiens à mentionner au sujet de l'arrêt de la Cour suprême du Canada est que la majorité des juges ont déclaré qu'ils fixaient une norme en matière de ce qui est raisonnable, mais que cette norme pourrait évoluer en fonction du droit international et des études de sciences sociales. J'ai tendance à croire que cette norme a changé. Lorsque l'affaire a débuté, il existait un ensemble d'études de sciences sociales que nous avons déposées devant le tribunal de première instance. L'affaire a suivi

and evolved, and you see that in the joint statement now that has been signed by many organizations. We also now see movement on the international front. Ms. Vandergrift will speak more specifically to those issues.

With respect to the earlier question by Senator Nancy Ruth about the substantive difference, I want to answer that in a way that puts it clearly by giving examples from other countries. Sweden is the classic example, but 18 countries have instituted bans of some sort. Denmark did about it about 10 years ago. These are numbers from UNICEF Denmark. I do not have a precise source, but I can get it to the committee if it would be helpful. When they instituted the ban, 45 per cent of parents still advocated or used corporal punishment and felt it was the right thing to do. Ten years later, that number is now only 15 per cent. In 10 years, there was a substantive, important change in attitudes. Most of the countries that have taken this approach, Sweden being the leader, did not wait until the public agreed or the parents agreed further down the line. They did it upfront, and they did the education campaign simultaneously so that the law was consistent with the education.

We have this problem with the law lagging behind. We are starting to see changes in attitudes even in Canada, but we are lagging behind. We will always have, in my submission, an intransigent group that will fight for their right to spank or their right to hit children. Primarily, we need to change the law to make the message clear. It is important that the education campaign is not just aimed at parents. What Sweden did so effectively was to also educate children in the schools as to what their rights were. That is a major part of them also internalizing that message so we have a second generation in Sweden that have never experienced corporal punishment. The children of that generation did not perpetrate it on their children of this first generation. There can be significant substantive change in changing the law. It is not simply symbolic.

On the issue about the thousands of teachers being charged every year, I have not seen the evidence of those kinds of numbers, and I will give you just a little anecdote to show how I think that might be slightly an exaggeration. When we initially did our case at the first level of court, at the Ontario Superior Court, we commissioned a study of police occurrence reports to look at what police did at the very first level when they were trying to interpret section 43. We looked at police occurrence reports in three centres: the Scarborough division of the Toronto Police, Winnipeg and Timmins. Unfortunately, there were not enough incidents involving teachers for it to be statistically significant, so we could not even analyze the teacher data. That was looking at occurrences within a year. That is anecdotal, but I am saying that gives you a little bit of a sense of frequency. I am not saying it never happens, because it certainly does, and teachers do get charged, but I am not sure that it is in quite the numbers that was said.

son cours. Il n'était pas possible de changer ces études. Les choses ont changé et évolué et vous pouvez le constater dans la déclaration conjointe qui vient d'être signée par de nombreuses organisations. Les choses bougent également sur le front international. Mme Vandergrift abordera plus précisément ces questions.

Pour ce qui est de la question qu'a posée le sénateur Nancy Ruth au sujet de la différence substantielle, j'aimerais y répondre de façon très claire en prenant des exemples d'autres pays. La Suède est l'exemple classique, mais il y a 18 pays qui ont imposé certaines interdictions. Le Danemark l'a fait il y a près de 10 ans. Ces chiffres viennent de l'UNICEF Danemark. Je n'ai pas la source exacte, mais je pourrais la communiquer au comité, s'il l'estime utile. Lorsque le gouvernement a imposé cette interdiction, 45 p. 100 des parents étaient encore favorables aux châtiments corporels; ils les utilisaient ou estimaient que c'était la bonne chose à faire. Dix ans plus tard, ce chiffre n'est plus que de 15 p. 100. En 10 ans, il y a eu un changement d'attitude important et substantiel. La plupart des pays qui ont adopté cette approche, la Suède en tête, n'ont pas attendu que la population soit d'accord ou que les parents soient d'accord. Ils l'ont fait de leur propre initiative et ont lancé parallèlement une campagne d'éducation pour que la loi corresponde à l'information fournie.

Nous avons un problème qui vient du fait que le droit prend un peu de retard. Nous avons commencé à voir des changements d'attitude même au Canada, mais nous avons un peu de retard. À mon avis, il y aura toujours ici un groupe intransigent qui luttera pour conserver son droit de frapper les enfants. L'essentiel est de changer la loi pour indiquer clairement ce qui est acceptable. Il est important que la campagne d'éducation ne vise pas uniquement les parents. La Suède a pris des mesures très efficaces en informant les élèves au sujet de leurs droits. Il est important de constater que les enfants ont internalisé ce message, car il y a aujourd'hui en Suède une seconde génération qui n'a jamais connu les châtiments corporels. Les enfants de cette génération n'ont pas utilisé ces châtiments sur les enfants de la première génération. Lorsqu'on change la loi, cela peut entraîner des changements significatifs. Ce n'est pas seulement symbolique.

Au sujet des milliers d'enseignants qui sont accusés chaque année, je n'ai pas vu de document qui parlait de chiffres de ce genre, et je vais vous raconter une petite anecdote pour vous montrer qu'il s'agit là, à mon avis, d'une certaine exagération. Lorsque nous avons présenté notre affaire devant le tribunal de première instance, devant la Cour supérieure de l'Ontario, nous avons demandé une étude sur les rapports de police pour savoir ce que faisaient les policiers de première ligne lorsqu'ils essayaient d'interpréter l'article 43. Nous avons examiné les rapports de police dans trois centres : la section de Scarborough du Service de police de Toronto, Winnipeg et Timmins. Malheureusement, il n'y avait pas suffisamment de cas concernant les enseignants pour obtenir des chiffres significatifs sur le plan statistique; nous n'avons donc même pas pu analyser les données relatives aux enseignants. Les auteurs de l'étude examinaient les rapports de police préparés pendant un an. Ce n'est qu'un élément isolé, mais je pense néanmoins que cela donne une idée de la fréquence de ces

I have made most of my points, and I am mindful of the time.

Kathy Vandergrift, Chair, Canadian Coalition for the Rights of Children: Thank you for consideration of this bill and for inviting us to present our evidence before you. The coalition is asking the committee to consider very carefully our international human rights obligations and to consider the most recent global study on violence against children. It was an extensive study, done in all countries, including many young people. Take into account what it had to say as you look at this bill.

The Chairman: For the record, you are referring to the United Nations Study on Violence by Paulo Sergio Pinheiro.

Ms. Vandergrift: Yes. In Canada, 300 children also participated in the study, and so I thought it might be interesting for the committee to hear what some of the young people had to say. I have picked just a few quotes, first about the fact that this is an important issue. The second most frequently described incidence of family violence they brought up was physical punishment. They discuss being spanked, smacked or beaten. They said, "Really bad violence happens in homes. Some people beat their kids, push them, slap them, kick them and everything." Then they expressed their belief, "Parents shouldn't be allowed to hit their children."

The second quote relates to the importance of clarity about this. Often kids do not know what the boundaries are either, so they do not know when they should be asking for help. This is a quote from a young person, "I don't think kids even know when they are being abused. They probably think that hitting happens in every family and it is okay that their parents hit them, so why would they look for help if they don't know it's a problem." It highlights the importance of consistency.

The World Report on Violence against Children, after extensive research and discussion with youth around the world, cite their strongest message as this one: No violence against children is justifiable. Children should never receive less protection than adults. That is our current situation in Canada.

Relating this bill to that report, it is clear that the concept of reasonable force is too vague, uncertain and subjective. To be consistent with the directions of this study, it seems to me the committee is called to support repeal.

situations. Je ne dis pas que cela n'arrive jamais, parce que cela se fait, les enseignants font l'objet d'accusations, mais je ne suis pas sûre qu'il y en ait autant que cela a été dit.

J'ai présenté la plupart de mes remarques et je pense au temps.

Kathy Vandergrift, présidente, Coalition canadienne pour les droits des enfants : Merci de bien vouloir examiner ce projet de loi et de nous avoir invitées à vous présenter notre point de vue. La coalition souhaite que le comité examine très soigneusement nos obligations internationales en matière de droits de la personne et prenne connaissance de l'étude mondiale la plus récente sur la violence à l'encontre des enfants. C'est une étude très vaste, qui englobe tous les pays, y compris de nombreux jeunes. Tenez compte des conclusions de cette étude dans votre examen du projet de loi.

La présidente : Pour le compte rendu, vous faites référence à l'étude des Nations Unies sur la violence par Paulo Sergio Pinheiro.

Mme Vandergrift : Oui. Au Canada, 300 enfants ont également participé à l'étude et j'ai pensé que le comité serait intéressé à entendre ce qu'avaient à dire certains d'entre eux. J'ai rassemblé quelques citations, qui portent premièrement sur le fait qu'il s'agit là d'une question importante. L'acte de violence familiale le plus souvent mentionné en deuxième place était le châtiment corporel. Les jeunes déclarent avoir reçu des fessées, avoir été giflés ou battus. Ils disent : « Il y a vraiment beaucoup de violence dans les familles. Il y a des gens qui battent leurs enfants, qui les poussent, qui leur donnent des claques, des coups de pied et le reste ». Ils ont ensuite exprimé leurs points de vue : « Les parents ne devraient pas avoir le droit de frapper leurs enfants ».

La deuxième citation montre l'importance d'être bien clair sur ce sujet. Bien souvent, les enfants ne connaissent pas non plus quelles sont les limites, ce qui fait qu'ils ne savent pas lorsqu'ils devraient demander de l'aide. Voici une citation d'un jeune : « Je ne pense pas que les enfants sachent qu'ils sont maltraités. Ils pensent probablement que les enfants sont battus dans toutes les familles et qu'il est normal que les parents les battent, ce qui les dissuade de rechercher de l'aide, puisqu'ils ne savent pas qu'il y a là un problème. » Cela fait ressortir l'importance de l'uniformité.

Le rapport mondial sur la violence à l'encontre des enfants a été élaboré après des recherches approfondies et des discussions avec les jeunes du monde entier et affirme que leur message le plus clair est le suivant : aucune violence à l'encontre des enfants ne peut se justifier. Les enfants ne doivent jamais bénéficier d'une protection moindre que les adultes. C'est la situation qui existe actuellement au Canada.

Si l'on compare le projet de loi au rapport, on constate que la notion de force raisonnable est une notion bien trop vague, incertaine et subjective. S'il veut suivre les orientations de cette étude, il me semble que le comité devrait appuyer l'abrogation de cette disposition.

The second key message is the importance of prevention. As Ms. Milne said, prevention is about education but also about the law. Right now we see education being undermined by the vagueness in our law.

We have seen in Canada significant examples where the two have gone together, changing the law and education. Violence against women is one example that comes to the fore, as do smoking and driving while drinking. I am old enough to remember when there was a debate about seatbelt legislation, which is now accepted. Changing the law and educating society goes together.

I would add the statistics from Sweden in terms of understanding the benefit of that. Sweden changed its law in 1979 and, in 1980, 51 per cent of parents reported they had used corporal punishment. In 2000, 20 years later, only 8 per cent reported the same. It can be effective to change the law and educate at the same time.

Ms. Milne has spoken to the question of restraint. I would add on behalf of the coalition that that should be dealt with elsewhere in the Criminal Code so the message is clear. We heard from young people about the importance of having clarity in our messages.

I have a short comment on the Convention on the Rights of the Child, and then I too want to leave time for discussion. We are not consistent with international obligations. The Committee on the Rights of the Child has twice specifically asked Canada to repeal section 43. Canada will be going before the committee again in 2009, at the same time as the target date for the recommendations in this global study. It is important that Canada send a clear statement this time.

Canada supported the resolution relating to this study. We have a letter from Minister MacKay saying that the Canadian government welcomes its recommendations. Again, I would hope that we can send a clear message between now and 2009, when Canada appears once again before the Committee on the Rights of the Child.

The time is past when Canada can say that we respect the rights of children as some kind of ideal, but it does not mean very much in our country. It is time to end the situation where we have less protection for children than we do for women. The passage of this bill is an important signal, and so I hope this committee will support it.

Senator Munson: What do you tell the Canadian Teachers' Federation? In their written presentation, they say: "Therefore, without the protection of section 43 of the Criminal Code, a teacher would be committing a criminal offence by separating a bully from classmates, dealing with young children, directing a student to cease misbehaving and return to a school lineup, removing a student who refused to leave the classroom or the school itself, restraining a cognitively impaired student who has attempted to lash out in the classroom and then guiding that

Le deuxième message clé est l'importance de la prévention. Comme l'a déclaré Mme Milne, la prévention passe par l'information mais également par la loi. À l'heure actuelle, nous pensons que l'efficacité de l'éducation est compromise par l'imprécision de notre droit.

Nous avons connu au Canada des exemples importants où les deux ont été combinés, changer le droit et l'éducation. La violence contre les femmes est un exemple qui vient à l'esprit, tout comme le tabagisme et la conduite avec facultés affaiblies. Je suis assez âgée pour me souvenir qu'il y a eu un débat au sujet de la loi qui imposait les ceintures de sécurité, dispositif qui est maintenant accepté. Changer le droit et changer les attitudes vont ensemble.

Je mentionnerais aussi les statistiques concernant la Suède pour comprendre les avantages d'une telle approche. La Suède a changé sa loi en 1979 et en 1980, 51 p. 100 des parents déclaraient avoir utilisé les châtimements corporels. En 2000, 20 ans plus tard, 8 p. 100 seulement déclaraient l'avoir fait. Il peut être efficace de changer le droit et de changer les attitudes en même temps.

Mme Milne a parlé de la question du contrôle des enfants. J'ajouterais au nom de la coalition que cet aspect devrait être traité ailleurs dans le Code criminel pour que le message soit clair. Les jeunes nous parlent beaucoup de l'importance de transmettre des messages clairs.

J'aimerais faire un bref commentaire au sujet de la Convention relative aux droits de l'enfant, et je voudrais également garder du temps pour la discussion. Nous ne respectons pas nos obligations internationales. Le Comité sur les droits de l'enfant a deux fois demandé expressément au Canada d'abroger l'article 43. Le Canada va comparaître devant le comité encore une fois en 2009, l'année cible pour les recommandations contenues dans cette étude mondiale. Il est important que le Canada prenne une position claire cette fois-ci.

Le Canada a appuyé la résolution concernant cette étude. Nous avons une lettre du ministre MacKay, qui dit que le gouvernement canadien appuie ses recommandations. Là encore, j'espère que nous allons adopter une position claire d'ici 2009, l'année où le Canada comparaitra une fois de plus devant le Comité sur les droits de l'enfant.

L'époque où le Canada pouvait dire qu'il respectait les droits des enfants sur le plan théorique mais que cela ne voulait pas dire grand-chose dans notre pays est bien révolue. Il est temps de mettre fin à une situation dans laquelle les enfants sont moins bien protégés que les femmes. L'adoption de ce projet de loi est un signe important, c'est pourquoi j'espère que le comité l'appuiera.

Le sénateur Munson : Que répondez-vous à ce que dit la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants? Dans son mémoire, elle déclare : « Par conséquent, sans la protection que leur accorde l'article 43 du Code criminel, les enseignants commettraient des infractions pénales en intervenant pour faire cesser des brimades, en s'occupant des jeunes enfants, en demandant à un élève de cesser de mal se conduire et de se remettre en ligne, en expulsant un élève qui refuse de quitter la salle de classe ou même l'école, en maîtrisant un élève atteint de

student to a quiet room in order to calm him down. These are about 11 examples of situations where a teacher may reasonably be expected to use force.”

They make their argument. What do you say to the Canadian Teachers’ Federation?

Ms. Milne: Simply, I think they are wrong, or misguided. Clearly, many items in that list fit within other defences, for example, the separating of bullies. You are in charge of defending and protecting children under your care. There is a defence in the Criminal Code for that. You may be preventing a crime. There is a defence in the Criminal Code for that. You are preventing harm, and the defence of necessity would apply to that. For very minor applications of force, the guiding of a student to sit in his or her seat, for example, is the *de minimis* kind of defence that I would say is applicable.

If this committee were to feel there was still room around the issue of restraint, despite the fact that there have been years of examples in which restraint has been used by non-teachers without criminal prosecution — and I would say because necessity applies in most of those cases — then, as Ms. Vandergrift has said, that should be dealt with elsewhere. If you start amending section 43 as opposed to repealing it, you still have the mixed message that it is okay to hit children and that they are a second-class group of citizens.

There are sections, for example, in the Criminal Code that deal with law enforcement or peace officers using a reasonable amount of force to fulfill their duties, and there may be ways to look at teachers in that way. For the nurturing kinds of touching, parents use it all the time and there is a clear, consistent, common law approach to that. Our society could not function without it.

To some extent, the arguments are what we would call interim arguments, which is that they create this spectre of police coming in and charging teachers left, right and centre, and I frankly do not agree that that will happen.

Ms. Vandergrift: My suggestion would be that they consult with teachers in the countries that have done this. We see no evidence of a rash of teachers being charged with assaults in Sweden and Germany; there are 18 countries all together.

In Sweden, in 2000, a specific study was undertaken to determine the impacts of the legislation. There is no evidence that there was a significant increase in charges laid against teachers or parents. Perhaps there are other components in their laws; I am not sure. Let us look, then, at the experience of teachers in other

troubles cognitifs qui a tenté de frapper quelqu’un, en conduisant un élève dans une autre salle pour le calmer. Il y a près de 11 situations dans lesquelles on pourrait raisonnablement s’attendre à ce qu’un enseignant utilise la force. »

C’est leur argument. Que répondez-vous à cette fédération?

Mme Milne : Tout simplement, je pense qu’ils ont tort ou qu’ils n’ont pas assez réfléchi. Il est clair que de nombreux éléments qui figurent sur cette liste permettrait d’invoquer d’autres moyens de défense, par exemple, le fait de séparer les élèves qui briment leurs camarades. Les enseignants sont chargés de défendre et de protéger les enfants dont ils ont la garde. Il y a un moyen de défense prévu par le Code criminel pour ce genre de choses. Il peut s’agir d’empêcher la perpétration d’une infraction. Il y a un moyen de défense dans le Code criminel pour ce genre de choses. Il s’agit d’éviter des blessures et la défense de nécessité s’appliquerait à cette situation. Pour l’emploi d’une force très minime, comme le fait d’accompagner un élève à sa place, par exemple, il y a la défense *de minimis* qui serait, d’après moi, applicable.

Si le comité estime toujours que la question du contrôle et de la maîtrise des enfants n’est pas résolue, malgré le fait que pendant des années, des personnes autres que des enseignants ont exercé ce genre de contrôle sans jamais être poursuivies au pénal — et je dirais que c’est parce que la défense de nécessité s’applique dans la plupart de ces cas —, alors, comme Mme Vandergrift l’a dit, il faudrait régler cet aspect autrement. Si nous commençons par modifier l’article 43 au lieu de l’abroger, cela revient à prendre une position floue, selon laquelle il est acceptable de frapper les enfants parce qu’ils sont des citoyens de seconde catégorie.

Il y a des articles, par exemple, dans le Code criminel, qui traitent de l’emploi d’une force raisonnable par les agents de la paix ou les policiers dans l’exercice de leurs fonctions, et il serait possible d’appliquer ces dispositions aux enseignants. Pour ce qui est des contacts physiques qui sont des marques d’affection, les parents le font constamment et il existe une approche claire et cohérente de la common law à ce sujet. Notre société ne pourrait pas fonctionner sans elle.

Jusqu’à un certain point, ces arguments sont ce que j’appellerais des arguments provisoires, qui cherchent à créer l’image de policiers qui vont multiplier les accusations contre les enseignants et franchement, je ne pense pas que cela va se produire.

Mme Vandergrift : Je suggérerais de consulter les enseignants des pays qui ont adopté ce genre de loi. Nous n’avons pas constaté une forte augmentation des accusations de voies de fait portées contre des enseignants en Suède et en Allemagne; il y a 18 pays qui ont adopté ce genre de loi.

En Suède, on a entrepris, en 2000, une étude précise qui portait sur les répercussions des mesures législatives. Il n’existe aucun élément montrant que le nombre des accusations portées contre les enseignants et les parents ait augmenté. Il est possible que les lois de ce pays comportent d’autres dispositions dans ce domaine;

countries, how they have managed, and perhaps we have something to learn from that.

Senator Munson: In our recommendations in *Children: The Silenced Citizens*, we talked about an education campaign. I know you have endorsed that campaign. This expression drives me crazy — federal-provincial jurisdictions.

The Chairman: And it will continue.

Senator Munson: We will change things.

The Chairman: Change the Constitution?

Senator Munson: What kind of national campaign, realistically, can be put together by groups like yourselves, senators, educators and others where there is a national focus on this? Where are the will and the money to do that?

Ms. Milne: The will has to be with the federal government, as does the money. You start primarily from a human rights perspective, and that is something that applies across Canada. We do not have different human rights for children depending on where they live. Canada signed the United Nations Convention on the Rights of the Child, and Canada federally has a responsibility to ensure that it is complied with.

The first step is removing section 43, which would send a clear national message, followed by the types of public health campaigns the federal government has done across Canada on many other issues. That is what we need to see.

The Department of Justice argued at the Supreme Court of Canada that the route they were taking instead of repealing was education. Frankly, I have not seen it; I have not seen the television ads or the posters. There have been select pieces of education that have targeted at-risk groups, but we need a national campaign that is available to all and not dribs and drabs of support for various groups. We need to see a clear national message.

Ms. Vandergrift: I would cite campaigns against smoking and drunk driving. We have done those kinds of things in this country. There was a will to do the campaign, and we could do it for this as well.

Senator Nancy Ruth: Can you tell us more about the follow-up study in Sweden? What were the positive and negative impacts of removing this kind of a law in that country? I am looking in part for the negative impacts: Was there more acting out, more public violence or nuisance from teens, lower grades, increased delinquency, or were there positive impacts?

je n'en suis pas sûre. Examinons donc la situation des enseignants dans les autres pays, voyons comment ils se sont adaptés, et nous pourrions peut-être apprendre quelque chose d'eux.

Le sénateur Munson : Dans nos recommandations présentées dans *Les enfants : des citoyens sans voix*, nous avons parlé d'une campagne d'éducation. Je sais que vous avez appuyé cette campagne. Cette expression me rend fou — compétences fédérales-provinciales.

La présidente : Et cela va continuer.

Le sénateur Munson : Nous allons changer les choses.

La présidente : Changer la Constitution?

Le sénateur Munson : Quel genre de campagne nationale peuvent bien lancer des groupes comme nous, les sénateurs, les éducateurs et d'autres, lorsqu'il y a un aspect national comme celui-ci? Qui a la volonté et les moyens de le faire?

Mme Milne : La volonté doit venir du gouvernement fédéral, tout comme les fonds. Il faut d'abord adopter un point de vue axé sur les droits de la personne et c'est une question qui s'applique à l'ensemble du Canada. Les enfants n'ont pas des droits de la personne différents selon l'endroit où ils vivent. Le Canada a ratifié la Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant et le gouvernement fédéral canadien est tenu de veiller à ce que cette convention soit respectée.

La première chose consiste à supprimer l'article 43, ce qui serait une prise de position claire à l'échelle nationale, et il faudrait ensuite lancer le genre de campagne de santé publique que le gouvernement fédéral a déjà lancé sur de nombreuses autres questions. Voilà ce qu'il faut faire.

Le ministère de la Justice a soutenu devant la Cour suprême du Canada que la solution qu'il préconisait était l'éducation et non pas l'abrogation. Franchement, je n'ai pas vu de campagne d'éducation; je n'ai pas vu d'annonces à la télévision ni d'affiches. Il y a eu des initiatives sélectives qui ciblaient certains groupes à risque, mais il faudrait une campagne nationale destinée à l'ensemble de la population, et non pas des mesures de soutien ponctuelles destinées à quelques groupes. Il faut envoyer un message clair à l'échelle nationale

Mme Vandergrift : Je citerais les campagnes qui ont été lancées contre le tabagisme et la conduite en état d'ébriété. Nous avons déjà fait ce genre de choses au Canada. Il y avait la volonté politique de faire ce genre de campagne, et nous pourrions le faire dans ce cas-ci aussi.

Le sénateur Nancy Ruth : Pourriez-vous nous en dire davantage au sujet de l'étude de suivi qui a été faite en Suède? Quels ont été les effets positifs et négatifs de l'abrogation de ce genre de disposition dans ce pays? Je recherche en partie les effets négatifs : y a-t-il eu davantage de problèmes, de violence chez les adolescents, les élèves, une augmentation de la délinquance, ou y a-t-il eu des effets positifs?

Ms. Vandergrift: I do not have the full study with me. The points I noted were in relation to the concerns that have been raised to us about this. First, will it be the case that parents will be dragged in front of the court for minor assaults? That was not shown to be the case in Sweden.

As I mentioned, there is the awareness and parents changing their parenting patterns, which is reported statistically as a reduced cause of corporal punishment over that time frame. Those were the main points I looked for.

Ms. Milne: We have in Canada our own expert on Sweden, and that is Dr. Joan Durant from the University of Manitoba. She has done comparisons between Canada and Sweden and has looked at longitudinal studies in Sweden about the impact of the ban. There were assertions that somehow greater delinquency was occurring in Sweden. She was able to essentially debunk those kinds of comments by looking in-depth at the Swedish experience, as well as public, parental and children's attitudes.

It is important to note that Sweden has virtually a zero child homicide rate in terms of homicide by caregivers, which we could learn a lot from. That is one of the most consistent ways of looking at child abuse rates across countries because statistics are kept differently. Dr. Durant would be able to speak to that and has written extensively on it.

The Chairman: I should like to correct one misconception that, Ms. Milne, perhaps you did not mean, that teachers are not involved in restraint. That is not true in many of the classrooms I am aware of. Maybe that holds true in the more urban setting, but there are many classrooms spread over many of our rural areas where the teachers all practise restraint of children, unfortunately. It may be on the to-do list.

In the classroom reality, sometimes they have volunteers assisting teachers. Some volunteers are paid. I do not think we can make a blanket statement that teachers no longer have control of the classroom.

Ms. Milne: That was not the message I was trying to convey. I was making a suggestion based on an example that Mr. O'Brien provided about educational assistants coming into the classroom and helping with the more complex students.

Certainly teachers are performing restraint and using physical intervention with students. I was suggesting that we also have a group of people who work in the school setting who are not teachers. They are trained people who work with children, but they are not named in section 43. They are not in the position of the parent. They are teaching assistants, and they are performing restraints without the protection of section 43.

I used my example as an illustration to suggest that you do not need section 43 to practise those kinds of restraints.

Mme Vandergrift : Je n'ai pas l'étude complète avec moi. J'ai mentionné les points qui touchaient les préoccupations qu'on nous avait signalées. Premièrement, est-ce que les parents seront traduits devant les tribunaux pour avoir exercé des violences légères? Ce n'est pas ce qui s'est passé en Suède.

Comme je l'ai mentionné, la population a été sensibilisée et les parents ont modifié leurs attitudes, ce qui est rapporté dans les statistiques comme ayant entraîné une diminution des châtiments corporels pendant cette période. C'était là les principaux points que j'ai recherchés.

Mme Milne : Nous avons au Canada notre propre spécialiste de la Suède, et c'est Mme Joan Durant de l'Université du Manitoba. Elle a fait des comparaisons entre le Canada et la Suède et a examiné les études longitudinales effectuées en Suède au sujet de l'effet de l'interdiction de la violence. Certains affirmaient que la délinquance avait augmenté en Suède. Elle a réussi à réfuter ces affirmations en examinant en détail l'expérience suédoise, ainsi que les attitudes de la population, des parents et des enfants.

Il est important de noter que la Suède connaît pratiquement un taux nul d'infanticide pour ce qui est des infanticides commis par des fournisseurs de soins, aspect qui pourrait nous en apprendre beaucoup. Sur le plan de l'uniformité, c'est l'une des meilleures façons d'examiner les taux de maltraitance des enfants dans les différents pays parce que les statistiques sont présentées différemment. Mme Durant pourrait vous parler de ces questions et elle a beaucoup écrit à ce sujet.

La présidente : J'aimerais corriger un malentendu; madame Milne, vous n'avez peut-être pas voulu dire que les enseignants ne s'occupaient pas de maîtriser physiquement les enfants. Cela n'est pas vrai dans la plupart des salles de classe que j'ai connues. C'est peut-être ce qui se passe dans les régions urbaines, mais dans nos régions rurales, il y a beaucoup d'enseignants qui, malheureusement, essaient de contrôler physiquement les enfants. C'est peut-être sur la liste des choses à faire.

Dans les salles de classe, il arrive que des bénévoles aident les enseignants. Certains bénévoles sont rémunérés. Je ne pense pas que l'on puisse affirmer que les enseignants ont perdu le contrôle des salles de classe.

Mme Milne : Ce n'était pas ce que je voulais dire. Je faisais une suggestion en me basant sur l'exemple que M. O'Brien avait fourni au sujet des aides enseignants qui viennent dans les salles de classe et qui s'occupent des élèves difficiles.

Certains enseignants exercent un contrôle physique sur les élèves, c'est certain. Je mentionnais qu'il y avait également des gens qui travaillaient dans les écoles qui n'étaient pas des enseignants. Ce sont des gens qui ont été formés pour travailler avec les enfants et qui ne sont pas visés par l'article 43. Ils ne se trouvent pas dans la situation des parents. Ce sont des aides enseignants et ils contrôlent les élèves sans être protégés par l'article 43.

J'ai pris cet exemple pour illustrer qu'il n'était pas nécessaire d'avoir l'article 43 pour exercer ce genre de contrôle.

The Chairman: I will indicate my own bias. Section 43 has been in the Criminal Code for a long time. There was a different time of parenting, different acceptance, rightly or wrongly, of what you could or could not do to a child. The defences have come a long way as far as common law, sometimes entrenched in the Criminal Code. It has all evolved.

We know that corporal punishment is not gaining ground; in fact, it is losing ground in every sector to the extent that I do not know where the percentages will be. In any event, our report talked about corporal punishment. On the other hand, I do not think repealing section 43 will create a rush into the courts in order to charge teachers with assault. My concern is different. We have vulnerable families in Canada, many of them under the scrutiny of the social services system. Their children are more likely to be apprehended generationally again and again. It is easier to find some reason to intervene when it is black and white. You cannot strike your child because we have just repealed section 43. That is the other half of the problem.

My concern was with the education of professionals and parents, and we are in a different point of view. I am a bit enamoured with Ms. Vandergrift's point of view. We were being persuaded about defences being necessary.

Perhaps we need a new day of saying no more corporal punishment, but reasonable restraint in today's modern society, within these contexts, for these people, is what we should be addressing ourselves to. Did I understand you correctly, Ms. Vandergrift?

Ms. Vandergrift: I simply said that, if restraint is necessary, let us deal with it entirely separately.

However, the answer to the concern about parents is in the education. I noted the senator highlighted guidelines that provincial attorneys general can put in place for social workers going into a home. Those guidelines, at least with respect to the example she cited in Quebec, did not say you move in and take the child. The guidelines outline what one should do.

Earlier, the committee called for education, so that we do in fact train people to deal with it as a social service, with support to the family first, and not moving it into the court system. That is the way other countries have done it. I think we can do the same in Canada.

Ms. Milne: To provide you another source of information, the Canadian incident study consists of the analysis of substantiated child abuse investigations that have involved corporal punishment. There is a paper by Dr. Joan Durant and a number of people. There are different standards by which people — professionals or child welfare authorities — would intervene in a family than simply the bare minimum of an assault,

La présidente : Je vais vous dire quels sont mes préjugés dans ce domaine. L'article 43 figure depuis longtemps dans le Code criminel. Il y a eu une époque où les parents agissaient différemment, où, à tort ou à raison, certaines choses étaient acceptées et d'autres pas. Les moyens de défense ont beaucoup changé pour ce qui est de la common law, parfois reprise par le Code criminel. Tout cela a évolué.

Nous savons que le recours aux châtiments corporels n'augmente pas; en fait, il diminue constamment dans tous les domaines à un point où je ne sais pas quels sont les pourcentages. Quoi qu'il en soit, notre rapport parlait des châtiments corporels. Par contre, je ne pense pas que le fait d'abroger l'article 43 aura pour effet de multiplier les accusations de voies de fait contre les enseignants. Mon inquiétude est d'un autre ordre. Il y a des familles vulnérables au Canada, qui sont souvent surveillées par les organismes de services sociaux. Leurs enfants risquent davantage d'être pris en charge par ces services. Il est plus facile de trouver des raisons d'intervenir lorsqu'on voit les choses en blanc et noir. Vous ne pouvez pas frapper votre enfant parce que nous venons d'abroger l'article 43. C'est l'autre partie du problème.

Je m'inquiète de la sensibilisation des professionnels et des parents et nous n'avons pas le même point de vue. Je suis en fait séduite par le point de vue de Mme Vandergrift. On nous a convaincus que les moyens de défense étaient nécessaires.

Il faudrait peut-être revoir notre position et dire qu'il faut bannir les châtiments corporels, mais examiner ce que veut dire exercer un contrôle raisonnable dans notre société moderne, dans ces contextes, pour ces gens-là. Vous ai-je bien compris, madame Vandergrift?

Mme Vandergrift : J'ai simplement dit que s'il fallait autoriser le contrôle physique, alors il fallait le faire séparément.

Je dirais toutefois que la réponse à vos préoccupations au sujet des parents est l'éducation. J'ai noté que le sénateur a parlé des lignes directrices que les procureurs généraux des provinces pouvaient adopter pour guider les travailleurs sociaux dans leurs interventions. Selon ces lignes directrices, au moins pour ce qui est de l'exemple dont elle a parlé au Québec, il ne faut pas prendre en charge automatiquement l'enfant concerné. Les lignes directrices décrivent ce qu'il faut faire.

Plus tôt, le comité avait préconisé une campagne d'éducation, pour que nous puissions en fait former les gens pour qu'ils fournissent là un service social, qui privilégie le soutien à la famille et évite la judiciarisation. C'est l'orientation qu'ont adoptée d'autres pays. Je pense que nous pouvons faire la même chose au Canada.

Mme Milne : Pour vous donner une autre source d'information, l'étude des rapports d'enquête canadiens a consisté à faire une analyse des enquêtes relatives à la maltraitance d'enfants qui comportait des châtiments corporels. Il y a une étude qu'a publiée Mme Joan Durant et d'autres personnes. Les gens — les professionnels ou les responsables de l'aide à l'enfance — interviennent dans les familles selon des

slap or spank. Those families more likely to be charged already fall under the scrutiny of child welfare authorities, so it will not be a huge rush to scoop children. That was one of the fears.

The analysis of the data coming out of the Canadian incident study is very helpful in creating a context in which we will not have the big trucks coming around and bringing kids into care. It was either that or the big buses that come around and scoop parents into jail. None of those things will happen.

However, we have good data. My illustration is trivializing, but we have good data to be able to say confidently that this will not happen. Child welfare authorities try to work with parents before they get to the stage of having to apprehend children. Each piece of child welfare legislation across the country focuses on trying to work with families first and foremost.

The Chairman: I am mindful of the fact that I do not quite understand what is happening in classrooms today. We all tend to go back to our own experiences. I am so pleased you mentioned the seatbelt law — it dates you and me, Ms. Vandergrift; it puts us way back.

There is a very different classroom today. People tell me, “You do not understand children today. You do not know what pressures they are under and you do not know some of the environments they are under.” Therefore, what is restraint and what is necessary today? Do you agree that the classroom is very different than from 30 or 40 years ago? Do you agree that women are different in those classrooms?

I can still horrifically remember young girls being charged. We had no facilities to put them in because girls did not do that. Now we have facilities. We are in a whole different world. What do we need in the classroom to ensure there is some security?

Ms. Vandergrift: You are highlighting the importance of what we need to do with prevention. We start that prevention by sending a clear message that no violence against children is justifiable. Certainly, the global study talks about the importance of redoubling efforts to prevent violence at all levels, including schools.

In Canada, some good work is being done to deal with prevention of bullying. They say that the best tool for prevention is building respectful relationships. That is what we mean when we talk about building respect for the rights of children and respect for teachers. That is not to minimize the situation but rather that is the answer. We need to do that and it begins by sending one clear message nationally.

normes qui exigent davantage que des violences légères, des claques ou une fessée. Les familles qui risquent de faire l'objet d'accusations sont déjà surveillées par les responsables de l'aide à l'enfance, et ces derniers ne vont donc pas se précipiter pour prendre en charge tous ces enfants. C'était une des craintes qui avaient été exprimées.

L'analyse des données provenant de l'étude des rapports de police canadiens permet de créer un contexte qui nous évitera de prendre les grands moyens pour prendre en charge tous ces enfants. C'était ça ou l'arrivée des cars de police qui allaient envoyer tous les parents en prison. Aucune de ces choses n'arrivera.

Nous avons toutefois de bonnes données. Mes exemples ont peut-être banalisé le problème, mais nous avons de bonnes données qui nous permettent d'affirmer avec certitude que cela ne se produira pas. Les responsables de l'aide à l'enfance essaient de travailler avec les parents avant de décider de leur retirer leurs enfants. Toutes les lois provinciales dans le domaine de l'aide sociale privilégient la collaboration avec les familles.

La présidente : Je sais que je ne sais pas très bien ce qui se passe dans les salles de classe de nos jours. Nous avons tous tendance à revenir à ce que nous avons vécu. Je suis très heureuse que vous ayez parlé des ceintures de sécurité — cela nous date un peu, madame Vandergrift; cela nous ramène un peu en arrière.

Les salles de classe sont très différentes aujourd'hui. Les gens me disent : « Vous ne comprenez pas les enfants d'aujourd'hui. Vous ne connaissez pas les pressions qu'ils subissent et vous ne connaissez pas les milieux dans lesquels ils vivent. » J'aimerais donc savoir ce que veut dire contrôler les enfants et ce qui est nécessaire aujourd'hui. Admettez-vous que les élèves ont beaucoup changé par rapport à ce qu'ils étaient il y a 30 ou 40 ans? Admettez-vous que les filles qu'on retrouve dans ces salles de classe sont différentes?

Je me souviens encore d'avoir été horrifiée parce que des jeunes filles étaient accusées. Il n'y avait pas de locaux pour les garder parce que les filles ne faisaient pas ce genre de choses. Nous avons maintenant des locaux. Nous sommes dans un monde tout à fait différent. Que pouvons-nous faire pour assurer la sécurité dans nos salles de classe?

Mme Vandergrift : Vous faites ressortir l'importance de la prévention. La prévention commence par envoyer un message clair qui montre que la violence contre les enfants n'est jamais justifiée. Il est exact que l'étude mondiale parle de l'importance de redoubler d'efforts pour lutter contre la violence à tous les niveaux, y compris dans les écoles.

Au Canada, il se fait de bonnes choses pour ce qui est d'empêcher la brutalité dans les écoles. On dit que le meilleur moyen d'empêcher ce genre de choses est de favoriser le respect dans les relations. C'est ce que nous voulons dire lorsque nous parlons de faire respecter les droits des enfants et de respecter les enseignants. Cela ne vise pas à minimiser la gravité de la situation, mais plutôt à y apporter une réponse. C'est ce qu'il faut faire, et pour commencer, il faut envoyer un message clair à tous les Canadiens.

I was referring to the seatbelt legislation with respect to the fact that, at times, you just have to take the lead by changing the law, even if there is a bit of resistance, because resistance dissipates quickly.

The Chairman: Not in Saskatchewan.

Ms. Vandergrift: I do not hear people making those same arguments. The parents of children are quarrelling over the regulations for child seats that are highly sophisticated.

The leadership role is called for in this case, and if you take that leadership, people will rally.

Senator Nancy Ruth: My question has been answered, thank you.

The Chairman: I thank the witnesses for putting their open perspectives on the issues, including the international perspective. The global study indicated overwhelmingly across this world that violence occurs in homes more than was anticipated at the outset of the study. The entire issue of looking at children is not simply about child soldiers and other issues because it comes elementally back into the family. The issue of violence should be prevented there before we talk about it.

Ms. Vandergrift: As one who has focused a great deal of attention on protecting the rights of children threatened by armed conflict, I, too, became aware that you cannot deal with that problem unless you deal with violence in the home, in the streets and in the communities. Therefore, we welcome this study.

It is also relevant to note that in a worldwide survey by UNICEF, 75 per cent of children thought that there were alternatives to hitting in the home that would be more beneficial.

We are moving in that direction internationally, and we would like to see Canada take a leadership role.

The Chairman: Thank you both.

The committee adjourned.

OTTAWA, Monday, June 11, 2007

The Standing Senate Committee on Human Rights met today at 4:04 p.m. to examine Bill S-207, An Act to amend the Criminal Code (protection of children).

Hon. Joan Fraser (*Deputy Chairman*) in the chair.

[Translation]

The Deputy Chairman: Honorable senators, welcome to this 30th meeting of the Standing Senate Committee on Human Rights.

Today, we are continuing our study of Bill S-207, to amend the Criminal Code (protection of children).

Je fais référence à la loi sur les ceintures de sécurité pour montrer qu'il faut parfois prendre l'initiative de changer la loi, même lorsqu'il y a quelques résistances, parce que ces résistances disparaissent rapidement.

La présidente : Pas en Saskatchewan.

Mme Vandergrift : Je n'ai pas entendu des gens présenter ce genre d'arguments. Les parents d'enfants se disputent au sujet de la réglementation des sièges pour enfants, qui est très sophistiquée.

Il faut que quelqu'un lance cette initiative et si c'est vous qui le faites, les gens vous suivront.

Le sénateur Nancy Ruth : J'ai eu la réponse à ma question, merci.

La présidente : Je remercie les témoins d'avoir présenté leurs points de vue sur ces questions, y compris le point de vue international. L'étude mondiale a clairement démontré que, dans tous les pays, il s'exerce plus de violence dans les familles qu'on le pensait au début de l'étude. Toute la question des enfants ne se résume pas à celle des enfants soldats, par exemple, parce que cela revient à ce qui se passe dans les familles. C'est là qu'il faut mettre un terme à la violence avant de se lancer dans des discussions.

Mme Vandergrift : Je me suis beaucoup intéressée à la protection des droits des enfants menacés par les conflits armés et je me suis moi aussi aperçue qu'on ne pouvait remédier à ce problème si on ne luttait pas contre la violence dans les foyers, dans les rues et dans la collectivité. C'est pourquoi nous apprécions cette étude.

Il est également intéressant de noter que, selon une enquête internationale de l'UNICEF, 75 p. 100 des enfants pensaient qu'il existait de meilleures solutions que celle qui consistait à les frapper.

Nous allons dans cette direction sur le plan international et nous aimerions que le Canada joue un rôle de leader.

La présidente : Merci à toutes les deux.

La séance est levée.

OTTAWA, le lundi 11 juin 2007

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne se réunit aujourd'hui, à 16 h 4, pour l'étude du projet de loi S-207, Loi modifiant le Code criminel (protection des enfants).

L'honorable Joan Fraser (*vice-présidente*) occupe le fauteuil.

[Français]

La vice-présidente : Honorables sénateurs, bienvenus à cette 30^e réunion du Comité sénatorial permanent des droits de la personne.

Aujourd'hui, nous continuons notre étude du projet de loi S-207, loi modifiant le Code criminel (protection des enfants).

[English]

With us this afternoon we have Dr. Joan Durrant from the Department of Family Social Sciences at the University of Manitoba. She is joined by Corinne Robertshaw, Founder and Coordinator of the Repeal 43 Committee. Also with us is Ron Ensom, Co-author of the Joint Statement on Physical Punishment of Children and Youth.

I understand that Ms. Robertshaw and Dr. Durrant will be making opening statements. Mr. Ensom is here without an opening statement but is available to answer questions, as indeed we hope you all will do.

Corinne Robertshaw, Founder/Coordinator, Repeal 43 Committee, Toronto: Good afternoon, Madam Chairman and senators. Thank you for your invitation to appear before you on Bill S-207. You have already considered section 43 from the viewpoint of our international obligations respecting the rights of children and have recommended repeal.

On June 6, I filed a three- to four-page submission on Bill S-207 that recaps the main social policy reasons, as we see them, for repealing section 43; that addresses the main objections to repeal by the Department of Justice Canada and the Canadian Teachers' Federation; and that comments on recent legal reform in New Zealand and in other countries.

I will briefly summarize my submission and will be glad to respond to any comments or questions you may have.

Firstly, what are the main social policy reasons for repealing section 43? Section 43 is a 19th century approach to correcting children that reflects the belief that corporal punishment is an appropriate and necessary method of discipline. Contemporary knowledge of child development and an awareness of children's rights contradict this belief. It is time our law reflected this change by repealing section 43 and advising the public that this method of discipline is no longer approved by our law.

Child abuse is a major social problem in terms of human suffering and the financial cost of over \$15 billion annually in dealing with it. Most substantiated cases of physical injury, i.e. abuse, result from attempts to discipline children by corporal punishment.

The negative emotional and psychological effects of even minor corporal punishment are indicated by research. Hitting is an assault on the mind and emotions as well as on the body.

[Traduction]

Nous accueillons cet après-midi Mme Joan Durrant, du Département des sciences sociales et de la famille à l'Université du Manitoba. Elle est accompagnée de Mme Corinne Robertshaw, fondatrice et coordonnatrice du Comité pour l'abrogation de l'article 43, et de M. Ron Ensom, coauteur de la Déclaration conjointe sur les punitions corporelles données aux enfants et aux adolescents.

Je crois savoir que Mme Robertshaw et Mme Durrant vont présenter une déclaration préliminaire. M. Ensom n'a pas de déclaration d'ouverture, mais il est prêt à répondre aux questions, comme vous tous, je l'espère.

Corinne Robertshaw, fondatrice et coordonnatrice, Comité pour l'abrogation de l'article 43, Toronto : Bonjour, madame la présidente et sénateurs. Je vous remercie de votre invitation à comparaître devant vous au sujet du projet de loi S-207. Vous avez déjà examiné l'article 43 dans la perspective de nos obligations internationales à l'égard des droits des enfants et vous en avez recommandé l'abrogation.

Le 6 juin, j'ai déposé au sujet du projet de loi S-207 un mémoire de trois à quatre pages qui récapitule les principales raisons de politiques sociales qui, selon nous, militent en faveur de l'abrogation de l'article 43. J'y aborde aussi les principales objections à l'abrogation formulées par le ministère de la Justice du Canada et par la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants. J'apporte aussi certains commentaires sur la récente réforme juridique appliquée en Nouvelle-Zélande et dans d'autres pays.

Je vais résumer brièvement mon mémoire et je répondrai ensuite volontiers aux commentaires ou aux questions que vous pourriez avoir.

Premièrement, quelles sont les principales raisons de politiques sociales à l'appui de l'abrogation de l'article 43? L'article 43 reflète une croyance du XIX^e siècle selon laquelle les châtiments corporels sont une méthode appropriée et nécessaire pour discipliner un enfant. La science moderne du développement de l'enfant et notre sensibilité aux droits des enfants contredisent cette croyance. Il est temps que notre droit témoigne de ce changement en abrogeant l'article 43 et en avisant la population que nos lois désapprouvent désormais cette mesure disciplinaire.

La violence faite aux enfants représente un problème social majeur compte tenu de la souffrance humaine qu'elle engendre et de son coût financier, qui s'établit à 15 milliards de dollars par année. La plupart des cas motivés de blessures physiques, c'est-à-dire de « mauvais traitements », résultent de tentatives de discipliner un enfant au moyen de châtiments corporels.

Les effets émotifs et psychologiques négatifs qu'entraîne un châtiment corporel, même mineur, sont soulignés par la recherche. Les coups constituent une agression qui touche l'esprit et l'émotion autant que le corps.

Parents set a bad example when they hit children for correction. The example contributes to other domestic violence and the general level of violence in our society. Fear is not a good basis for self-discipline. Discipline that relies on punishment is not the way to teach children to discipline themselves.

Section 43 justifies and thereby encourages corporal punishment. Most parents who continue to use such punishment are simply following a practice legally approved in Canada since 1892. Section 43 contradicts education against corporal punishment. Your committee has recommended public education on the harm of corporal punishment and alternatives to it, and some such education exists but is contradicted and will continue to be contradicted if section 43 remains in the Criminal Code.

Law reform must be publicized to become part of the public conscience. If section 43 is repealed, this change in the law must be made known to children and the general public as well as to parents.

Second, what are the main objections to repeal made by the Department of Justice and the Canadian Teachers' Federation? Four claims are made about the effects of repeal. First, it is claimed that repeal risks prosecution for using reasonable force to protect oneself and others. Sections 27 to 41 of the Criminal Code are defences that justify the use of reasonable force in these and similar situations. Section 43 is not needed as a defence in such cases.

It is claimed that repeal risks prosecution for using reasonable force to prevent danger to children. Pulling a child away from danger in traffic and other situations or putting a child in a car seat are not assaults because assault is defined as the application of force without consent. Consent can be express or implied. The law will imply that a child consents to such force for his or her protection. Since no assault is committed, the question of section 43 as a defence does not arise.

The third objection made is the claim that the repeal risks prosecution for using reasonable force for restraint and control. Common law allows parents and teachers to use reasonable force for this purpose. Reasonable force for correction is a different common law power. Almost all section 43 cases summarized on our Repeal 43 Committee website involve hitting and not restraint.

Les parents donnent un mauvais exemple lorsqu'ils frappent leurs enfants pour les punir. Cet exemple alimente le cycle de la violence familiale et hausse le niveau général de la violence au sein de notre société. La peur ne constitue pas un fondement de l'autodiscipline. La discipline qui repose sur la punition ne représente pas une bonne façon d'apprendre aux enfants à bien se comporter.

L'article 43 justifie et, par conséquent, encourage les châtiments corporels. La majorité des parents qui emploient toujours ce type de punition suivent simplement une pratique approuvée légalement au Canada depuis 1892. L'article 43 est en contradiction avec les campagnes d'éducation contre les châtiments corporels. Votre comité a recommandé d'éduquer la population au sujet des préjudices liés aux châtiments corporels et des solutions de rechange à cet égard. Des efforts sont déployés en matière d'éducation, mais ils sont contredits et continueront d'être contredits si l'article 43 demeure inscrit au Code criminel.

La réforme du droit doit faire l'objet de campagnes de publicité pour être assimilée dans la conscience populaire. Advenant l'abrogation de l'article 43, ce changement législatif doit être communiqué aux enfants, aux parents et à l'ensemble de la population.

Deuxièmement, quelles sont les principales objections à l'abrogation formulées par le ministère de la Justice et la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants? Ceux-ci apportent quatre arguments au sujet des conséquences d'une abrogation. Premièrement, l'abrogation risque d'entraîner des poursuites pour avoir eu recours à la force raisonnable en vue de se protéger et de protéger autrui. Les articles 27 et 41 du Code criminel constituent des moyens de défense qui justifient le recours à une force raisonnable dans ces situations et dans d'autres également. L'article 43 n'est pas nécessaire comme moyen de défense en pareil cas.

L'abrogation risque d'entraîner des poursuites pour avoir eu recours à la force raisonnable en vue d'éviter qu'un enfant soit mis en danger. Le fait d'éloigner un enfant du danger en pleine rue ou dans d'autres situations ou encore le fait de forcer un enfant à prendre place dans un siège d'auto ne constitue pas une voie de fait puisque celle-ci se définit comme un emploi intentionnel de la force sans consentement. Or le consentement peut être explicite ou tacite. Un enfant est réputé aux yeux de la loi avoir consenti au recours à une telle force pour sa protection. Étant donné qu'aucune agression n'est commise, il n'est pas justifié d'invoquer l'article 43 en tant que moyen de défense.

La troisième objection est la suivante : l'abrogation risque d'entraîner des poursuites pour avoir eu recours à la force raisonnable aux fins de maîtrise et de contrôle. La common law permet aux parents et aux enseignants d'avoir recours à la force raisonnable à des fins de maîtrise et de contrôle. Le recours à la force raisonnable pour infliger une correction relève d'un pouvoir différent dans la common law. Dans la presque totalité des cas relatifs à l'article 43 résumés dans notre site Web, des coups ont été donnés et ce n'étaient pas des tentatives de maîtrise.

However, honourable senators, you have the option of incorporating the power of restraint and control in the Criminal Code if you think it is necessary to reassure parents and teachers of this common law defence. We do not believe this is necessary for the reasons given. However, if your committee believes that parents and teachers need this reassurance, then this defence can be added to the code if its absence is a major stumbling block to ending legal justification for corporal punishment and if the justification for any and all corporal punishment is clearly repealed.

Fourthly, it is claimed that repeal risks prosecution for using *de minimis* force for correction. The fear of prosecuting parents for an occasional minor slap or spank is alarmist. Police and prosecutors use the *de minimis* rule to screen out charges for minor breaches of the law because such prosecutions are not in the public interest. Provincial Attorneys General can also issue guidelines to ensure that prosecutions are launched only when necessary and appropriate.

Whether *de minimis* can be used in court as a defence to a charge of assault has been questioned. However, a Quebec judgment in *Queen v. Freedman* in 2006 canvasses the issue at length and concludes that as a defence, *de minimis* is “alive and well in Canadian criminal law.” The judgment runs to 24 legal-sized pages, and I can leave a copy and a summary of it with you if you wish.

Lastly, it is important to note recent law reforms in New Zealand and 18 other countries. In April of this year, New Zealand repealed the reasonable force defence in section 59 of its Crimes Act, a defence to assaults similar to our section 43. Amendments to the original New Zealand bill allow reasonable force for control and affirm that police have discretion not to lay charges where the force used is inconsequential and prosecution is not in the public interest. This bill will come into force this month.

As your committee is aware, 18 other countries have prohibited corporal punishment. Sweden, Finland, Norway and Austria had defences in their Criminal Codes to assaults on children similar to our section 43. These defences were repealed between 1957 and 1977. The repeal of these defences was later followed with prohibitions in civil laws for educational purposes.

Other countries that prohibited corporal punishment in their civil laws apparently had no defence similar to section 43 in their criminal law, so no changes in their Criminal Codes were required.

Toutefois, honorables sénateurs, vous avez la possibilité d'intégrer le pouvoir de maîtrise et de contrôle dans le Code criminel si vous jugez que cela est nécessaire pour rassurer les parents et les enseignants quant à ce moyen de défense prévu par la common law. Pour notre part, nous ne pensons pas que cela soit nécessaire pour les raisons précitées. Toutefois, si votre comité estime que ceux-ci ont besoin d'être rassurés, alors ce moyen de défense pourrait être ajouté au code si son absence constitue un obstacle majeur pour mettre un terme à la justification légale du châtiment corporel et si la justification de tout châtiment corporel, quel qu'il soit, n'est plus en vigueur.

Quatrièmement, l'abrogation risque d'entraîner des poursuites contre les parents pour avoir exercé une force *de minimis* à des fins de correction. La peur qu'une poursuite soit intentée contre les parents pour avoir donné une claque ou une fessée mineure est alarmiste. La police et les procureurs usent de la règle *de minimis* pour éliminer les accusations relatives à des contraventions mineures à la loi étant donné que ces poursuites ne sont pas dans l'intérêt public. Les procureurs généraux des provinces peuvent également publier des lignes directrices pour que des poursuites soient intentées uniquement lorsqu'elles sont nécessaires et appropriées.

On a mis en doute la possibilité de recourir à la règle *de minimis* à titre de défense contre une accusation de voies de fait. Toutefois, l'arrêt rendu au Québec dans l'affaire *La Reine c. Freedman* en 2006 examine cette question en profondeur et conclut qu'à titre de moyen de défense, la règle *de minimis* était toujours largement utilisée dans le droit pénal canadien. Cet arrêt compte 24 pages grand format et je peux vous en laisser un exemplaire et un résumé si vous le voulez.

En dernier lieu, il importe de prendre note des réformes récentes du droit en Nouvelle-Zélande et dans 18 autres pays. En avril de cette année, la Nouvelle-Zélande a abrogé la défense fondée sur la force raisonnable de l'article 59 de la Crimes Act, une défense contre les accusations de voies de fait semblable à celle de notre article 43. Des amendements au projet de loi néo-zélandais original permettent le recours à la force raisonnable à des fins de contrôle et confèrent aux autorités policières le pouvoir discrétionnaire de ne pas porter d'accusations lorsque la force exercée est sans conséquence et que la poursuite n'est pas dans l'intérêt public. Cette mesure entrera en vigueur ce mois-ci.

Comme le sait votre comité, 18 autres pays ont interdit les châtiments corporels. Dans leurs codes criminels, la Suède, la Finlande, la Norvège et l'Autriche étaient dotés de moyens de défense relatifs à une agression contre un enfant semblables à ceux prévus à notre article 43. Ils ont été supprimés entre 1957 et 1977. Des interdictions en vertu du droit civil relatives au contexte de l'éducation ont suivi l'abrogation de ces moyens de défense.

D'autres pays, qui ont interdit le châtiment corporel dans leurs lois civiles, ne semblaient pas disposer de moyens de défense semblables à ceux de l'article 43 dans leur droit pénal et n'ont donc pas été tenus d'apporter des modifications à leurs codes criminels.

As Department of Justice officials have noted, Sweden's assault law is narrower than ours, and a minor open-handed hit that causes no pain is not an assault under Swedish Penal Code and therefore would not be prosecuted. Neither would such a hit be prosecuted under our Criminal Code because of the *de minimis* rule. In practice, the result respecting a minor spank in both countries is the same with or without section 43. I am referring only to minor spanks.

In conclusion, Madam Chairman, we very much appreciate the work your committee has done in completing your study of Canada's international obligations respecting the rights of children. We ask you to follow this up by recommending passage of Bill S-207.

The Deputy Chairman: Thank you very much. Indeed, if you would give the clerk a copy of the Quebec court decision, we will see that it is circulated to members of the committee.

Ms. Robertshaw: I would be pleased to do so.

Joan Durrant, Department of Family Social Sciences, University of Manitoba: Thank you for this opportunity to speak with you today. I will be speaking as a child-clinical psychologist and an academic whose research focuses on the prevention of violence against children.

I have studied physical punishment for 17 years and have published 25 peer-reviewed papers on the topic. I am the co-author of the Joint Statement on Physical Punishment of Children and Youth, as well as a book on corporal punishment that was commissioned and published by UNESCO. I have copies of everything for the members of the committee.

I was a member of the Research Advisory Group for the United Nations Secretary-General's Study on Violence against Children, and I have lived in Sweden for extended periods every few years to study the history, implementation and outcomes of the world's first ban on corporal punishment.

As I read through the transcripts of the hearings to date, one comment in particular resonated deeply with me. It was made by Senator Munson who said, with reference to Bill S-207:

It seems to be such a common sense, simple piece of legislation. Why do we continue to face these stumbling blocks?

Those of us who work in this area ask ourselves this question every day. I have devoted most of my academic career to trying to find an answer to this question. I would like to share with the committee what I have learned and provide information that I hope will break through those stumbling blocks.

Comme l'ont fait remarquer les fonctionnaires du ministère de la Justice, la loi suédoise en matière de voies de fait a une portée plus étroite que la nôtre, et une fessée légère à main ouverte qui n'inflige aucune douleur ne constitue pas une voie de fait en vertu du code pénal de la Suède et ne pourrait donc pas faire l'objet d'une poursuite. Or, un tel geste ne ferait pas non plus l'objet d'une poursuite en vertu de notre droit pénal en raison de la règle *de minimis*. En pratique, le résultat serait le même dans les deux pays, avec ou sans l'article 43. Je fais référence uniquement à des fessées légères.

En conclusion, madame la présidente, nous sommes reconnaissants au comité de son excellent travail dans le cadre de son étude des obligations internationales du Canada relatives aux droits des enfants. Nous vous prions d'y donner suite en recommandant l'adoption du projet de loi S-207.

La vice-présidente : Merci beaucoup. Si vous aviez l'obligeance de donner à la greffière un exemplaire de la décision de la cour du Québec, nous veillerons à ce que le texte en soit distribué aux membres du comité.

Mme Robertshaw : Volontiers.

Joan Durrant, Département des sciences sociales et de la famille, Université du Manitoba : Je vous remercie de me donner l'occasion de prendre la parole devant vous aujourd'hui. Je vais m'exprimer en ma qualité de pédopsychologue clinique et d'universitaire dont la recherche porte sur la prévention de la violence contre les enfants.

J'ai étudié pendant 17 ans le châtiment corporel et j'ai publié 25 documents approuvés par des collègues sur le sujet. Je suis coauteur de la Déclaration conjointe sur les punitions corporelles données aux enfants et aux adolescents, ainsi que l'auteur d'un ouvrage sur le châtiment corporel parrainé et publié par l'UNESCO. J'ai apporté des exemplaires de tous ces documents à l'intention des députés du comité.

J'ai été membre du groupe consultatif de recherche qui a contribué à l'Étude du Secrétaire général des Nations Unies sur la violence contre les enfants. J'ai aussi vécu en Suède pendant de longues périodes à maintes reprises pour étudier l'histoire, la mise en oeuvre et le résultat du premier moratoire sur le châtiment corporel dans le monde.

À la lecture de la transcription des audiences tenues jusqu'à maintenant, un commentaire du sénateur Munson m'a particulièrement touché. Il a dit, à propos du projet de loi S-207 :

Cela semble être une mesure législative fort simple, fondée sur le bon sens. Pourquoi continuons-nous à rencontrer de tels obstacles?

Ceux d'entre nous qui oeuvrent dans ce domaine nous posons cette question tous les jours. J'ai consacré la plus grande partie de ma carrière universitaire à essayer de trouver une réponse à cette question. J'aimerais partager avec le comité ce que j'ai appris et lui fournir des renseignements qui, je l'espère, l'aideront à éliminer ces obstacles.

Several arguments have been put forth to justify maintaining section 43. One is that physical punishment works, so parents should be allowed to use it; but, in fact, not a single study has demonstrated long-term beneficial effects of physical punishment.

A meta-analysis of this extensive research literature published in 2002 showed that physical punishment was consistently related to negative outcomes for children. For example, at that time, 27 studies had been conducted of the relationship between physical punishment and child aggression. All 27 of them found that physical punishment predicts higher levels of aggression in children.

Consistent relationships were also found between physical punishment and poorer mental health, poorer parent-child relationships, weaker internalization of moral values and delinquency. These relationships continue into adulthood. Physical punishment is a reliable predictor of antisocial and violent behaviour, as well as poorer mental health in adulthood. Therefore, physical punishment is inherently unjustifiable and contrary to the best interests of the child.

What if we did find that physical punishment produces positive outcomes? Would section 43 then be justified? I would ask the committee to consider whether we would allow corporal punishment of seniors if it kept them from wandering outside or motivated them to eat more of their dinner. Of course we would not. The reason is that it would violate their fundamental rights to physical security and dignity. The question of whether physical punishment ever “works” would be irrelevant.

A second argument that has been made to justify section 43 is that its application has been narrowed by the Supreme Court of Canada to a point where it only justifies “non-abusive” corporal punishment. In my view, this is an oxymoron. Not only does this idea suggest that there is a zone of non-violent violence, it is also contradicted by 30 years of research showing that most physical abuse is physical punishment. We have known since the mid-1970s that parents who abuse their children rarely intend to harm them; the majority intend to correct them. If parents believe that physical punishment is an acceptable method of correction, they are likely to use it. If the child will not or cannot comply, the punishment escalates.

The Canadian Incidence Study of Reported Child Abuse and Neglect is the latest in a growing list of studies demonstrating that physical abuse of children originates in a parent’s intent to correct the child. In 2003, 75 per cent of substantiated cases of physical maltreatment in Canada were cases of physical punishment. This amounts to more than 18,000 cases in a single year. Because this study only examines reported cases, this figure is surely an underestimate.

These findings corroborate many that have gone before. For example, in a large Quebec study, children who experienced minor violence were seven times as likely to experience severe violence.

Plusieurs arguments ont été avancés pour justifier le maintien de l’article 43. L’un d’eux est que le châtimement corporel a fait ses preuves et que par conséquent, les parents devraient être autorisés à y recourir. En fait, il n’y a pas une étude qui ait démontré les effets bénéfiques à long terme du châtimement corporel.

Une méta-analyse des travaux de recherche approfondie sur le sujet, publiée en 2002, a démontré que le châtimement corporel était constamment lié à des effets négatifs pour les enfants. Par exemple, à cette époque, il existait 27 études sur la relation entre le châtimement corporel et l’agressivité des enfants. Toutes, sans exception, ont conclu que le châtimement corporel provoquait des taux plus élevés d’agressivité chez les enfants.

On a aussi établi des liens constants entre le châtimement corporel et une santé mentale fragile, des relations parent-enfant difficiles, une faible internalisation des valeurs morales et la délinquance. Ces relations se poursuivent à l’âge adulte. Le châtimement corporel est un prédicteur fiable d’un comportement antisocial et violent ainsi que de problèmes de santé mentale à l’âge adulte. En conséquence, le châtimement corporel est intrinsèquement injustifiable et contraire aux meilleurs intérêts de l’enfant.

Qu’arriverait-il si l’on constatait que le châtimement corporel donnait des résultats positifs? À ce moment-là, l’article 43 serait-il justifié? J’invite les membres du comité à se poser la question suivante : Permettrions-nous le châtimement corporel des personnes âgées si cela les empêchait de fuguer ou si cela les incitait à finir leur assiette? Bien sûr que non. Cela violerait leurs droits fondamentaux à la dignité et à la sécurité physique. La question de savoir si le châtimement corporel « fonctionne » ne serait pas pertinente.

Un deuxième argument a été avancé pour justifier l’article 43, soit que la Cour suprême en a imposé une application plus limitée, en ce sens qu’elle justifie uniquement le châtimement corporel « non abusif ». À mon avis, c’est là un oxymoron. Non seulement laisse-t-on entendre qu’il existe une zone de violence non violente, mais cette notion est aussi contredite par 30 ans de recherches montrant que la plupart des mauvais traitements sont des châtimements corporels. Depuis le milieu des années 70, nous savons que les parents qui maltraitent leurs enfants ont rarement l’intention de leur faire du mal; la majorité veulent les corriger. Si les parents croient que le châtimement corporel est une forme de correction acceptable, ils vont vraisemblablement l’utiliser. Si l’enfant ne peut ou ne veut pas se plier à leurs exigences, la punition est plus sévère.

L’Étude canadienne sur l’incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants est la dernière d’une longue liste d’études démontrant que la maltraitance des enfants est issue de la volonté des parents de discipliner l’enfant. En 2003, 75 p. 100 des cas rapportés au Canada étaient des cas de châtimements corporels. Cela représente plus de 18 000 cas par année. Étant donné que l’étude en question se penche uniquement sur les signalements, ce chiffre est sûrement en-dessous de la réalité.

Ces conclusions viennent corroborer maintes études antérieures. Par exemple, il ressort d’une vaste étude menée au Québec que les enfants ayant été victimes de violence mineure

By maintaining section 43, Canada sanctions an action that places large numbers of children at risk and guarantees harm to many of them.

A third argument for keeping section 43 is that it is necessary to defend against charges of assault in cases where a child has been restrained or otherwise touched. There is no evidence that prosecutions increase in countries without such a defence. In Sweden, for example, there was no change in the prosecution rate following the 1979 ban on corporal punishment. There are now 19 countries that have banned all corporal punishment. In addition, Nepal has also repealed its criminal defence. All of these countries have been able to overcome this once assumed or threatened obstacle.

More than 100 countries have no criminal defence for teachers, including all the countries of Europe. All of these countries have been able to ensure that teachers are not charged in cases of non-corrective but necessary use of force. Surely we can do the same in Canada.

Although Mr. Staple of the Canadian Teachers' Federation believes that the CTF speaks for all teachers on this issue, there is evidence to the contrary. The Joint Statement on Physical Punishment of Children and Youth, which recommends full repeal, has been endorsed by the Council of Ontario Directors of Education, the Ontario Public Supervisory Officials' Association and the Canadian Safe School Network. In addition, the Ottawa-Carleton District School Board, Toronto District School Board, Saskatoon Public Schools, and Eastern School District of Newfoundland and Labrador have endorsed the joint statement.

A fourth argument for maintaining section 43 is that without this law, children will be removed by provincial or territorial child welfare authorities from their families when their parents strike them. In fact, physical punishment is one of the most common forms of child maltreatment investigated by the child welfare system now because it is a reliable indicator of risk. In the majority of these cases, families are given support through referrals to family support services, special education programs or counselling. In the absence of other risks for abuse and neglect, the child welfare system responds in supportive ways in these cases.

However, child welfare professionals do have substantial difficulty in implementing preventive approaches because they are unable to tell parents that physical punishment is not allowed. This difficulty has only been intensified by the Supreme Court decision. An Ontario study found that child protection workers report that their work "has become more difficult as parents insist they can use physical discipline." They have stated that the parents who come to their attention are often those most at risk of striking their children, and the court's decision presents an

étaient sept fois plus susceptibles d'être victimes de violence sévère. En maintenant l'article 43, le Canada sanctionne une action qui place un grand nombre d'enfants à risque et qui garantit des préjudices à un grand nombre d'entre eux.

Un troisième argument en faveur du maintien de l'article 43 veut qu'il soit nécessaire d'avoir un moyen de défense contre des accusations de voies de fait dans une situation où un enfant a été maîtrisé ou touché d'une autre façon. Il n'y a aucune preuve que les poursuites augmentent dans les pays dépourvus d'une telle défense. En Suède, par exemple, le taux de poursuites est demeuré inchangé dans la foulée de l'interdiction du châtiment corporel en 1979. À l'heure actuelle, 19 pays dans le monde ont interdit tout châtiment corporel. En outre, le Népal a aussi abrogé cette mesure de défense au criminel. Tous ces pays ont été en mesure de surmonter cet obstacle présumé ou anticipé.

Plus d'une centaine de pays n'ont pas de défense au criminel pour les enseignants, y compris tous les pays d'Europe. Toutes ces nations font en sorte que les enseignants ne sont pas poursuivis en cas de recours nécessaire, mais non disciplinaire, à la force. Nous pouvons certainement faire la même chose au Canada.

Le représentant de la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants soutient que son syndicat parle au nom de tous les enseignants sur cette question, mais il y a des preuves du contraire. La Déclaration conjointe sur les punitions corporelles données aux enfants et aux adolescents, qui recommande l'abrogation complète de l'article 43, a été appuyée par le Council of Ontario Directors of Education, l'Ontario Public Supervisory Officials' Association et le Canadian Safe School Network. En outre, le conseil scolaire de district d'Ottawa-Carleton, le conseil scolaire de district de Toronto, les écoles publiques de Saskatoon et le district scolaire de l'est de Terre-Neuve-et-Labrador ont aussi endossé la déclaration conjointe.

Un quatrième argument en faveur du maintien de l'article 43 est qu'en l'absence de cette loi, les autorités chargées du bien-être des enfants dans les provinces ou les territoires pourraient enlever des enfants à leur famille lorsqu'ils se font frapper par leurs parents. En fait, les châtiments corporels sont aujourd'hui l'une des formes les plus répandues de mauvais traitement des enfants faisant l'objet d'enquêtes par les services de bien-être de l'enfance, parce que c'est un indicateur fiable du risque. Dans la majorité de ces cas, on donne de l'aide aux familles en les aiguillant vers des services de soutien familial, des programmes d'éducation spéciale ou de counselling. En l'absence d'autres risques de mauvais traitement et de négligence, le système de protection de l'enfance réagit de manière positive en pareils cas.

Cependant, les professionnels de la protection de l'enfance ont énormément de difficulté à mettre en oeuvre des approches préventives parce qu'ils sont incapables de dire aux parents que les châtiments corporels ne sont pas permis. Cette difficulté a été encore exacerbée par la décision de la Cour suprême. Une étude faite en Ontario a permis de constater que les travailleurs des services de protection de l'enfance signalent que leur travail « est devenu plus difficile, les parents affirmant avec insistance qu'ils peuvent utiliser des châtiments corporels ». Selon eux, les parents

obstacle to reducing that risk. Others report that some parents believe they can do whatever they want with their children between the ages of 2 and 12 years.

Because 19 countries have now prohibited all corporal punishment of children, we have opportunities to see what happens following law reform. I will speak about Sweden first, as that is the country with which I am most familiar.

In Sweden, the criminal defence was repealed in 1957 — 50 years ago. Then, in 1979, an explicit ban was implemented to ensure that the law would not be misinterpreted. Whereas 100 per cent of Swedish children raised in the 1950s were struck by their parents, many on a frequent basis, only 11 per cent of children raised in the 1980s had ever been struck, and most of these only once or twice in their entire childhoods. There is an extremely low rate of child abuse fatalities in Sweden. The 32 years between 1971 and 2003 saw only nine children die this way, never more than one in any given year and in most years zero. Swedish youth are doing better today than they were before the ban was passed. They are less likely to be involved in crime, less likely to use alcohol and other drugs and less likely to commit suicide. While in the 1960s a majority of Swedes believed that physical punishment was necessary, only 11 per cent were positively inclined toward even the mildest forms of physical punishment by the 1990s.

Similar shifts have been seen in other countries. In Germany, where physical punishment was banned in 2000, children are less likely to be slapped and beaten than they were in 1992. As we would expect, the most severe forms of punishment have declined the most quickly there. For example, the percentage of German children who had been hit with objects declined from 41 per cent to 5 per cent. Furthermore, the percentage of parents who define slapping and smacking as “violence” has increased. For example, the proportion of parents who define a slap on the face as violence increased from 24 per cent to 31 per cent between 1994 and 2001.

A substantial decrease in approval of physical punishment also has been seen in Israel, where the criminal defence was repealed in 2000.

Law reform works because it makes the rules clear and because it supports the rationale for civil behaviour. Currently, Canadian parents are getting a mixed message. Biological parents can hit, but foster parents cannot. Two-year-olds can be hit, but 18-month-olds cannot. Hitting with a hand is acceptable, but hitting with an object is not.

qui sont signalés à leur attention sont souvent ceux qui ont le plus tendance à frapper leurs enfants, et la décision du tribunal est un obstacle qui empêche d'atténuer ce risque. D'autres signalent que certains parents sont convaincus qu'ils ont le droit de faire tout ce qu'ils veulent avec leurs enfants dont l'âge se situe entre 2 ans et 12 ans.

Comme 19 pays ont maintenant interdit tous les châtiments corporels aux enfants, nous avons la possibilité de voir ce qui se passe à la suite d'une telle réforme du droit. Je vais parler d'abord de la Suède, car c'est le pays que je connais le mieux.

En Suède, la défense au criminel a été abrogée en 1957, c'est-à-dire il y a un demi-siècle. Ensuite, en 1979, une interdiction explicite a été mise en vigueur afin de s'assurer que la loi ne soit pas mal interprétée. Alors que 100 p. 100 des enfants suédois élevés durant les années 1950 se faisaient frapper par leurs parents, souvent fréquemment, seulement 11 p. 100 des enfants élevés dans les années 1980 ont déjà été frappés ne serait-ce qu'une seule fois, et la plupart d'entre eux seulement une ou deux fois dans toute leur enfance. Le taux de décès d'enfants causés par des mauvais traitements est extrêmement bas en Suède. Au cours des 32 années entre 1971 et 2003, seulement neuf enfants sont morts de cette manière, jamais plus qu'un en une année donnée et le chiffre était de zéro la plupart des années. Les adolescents suédois ont un profil plus intéressant aujourd'hui qu'avant l'adoption de cette interdiction. Ils sont moins nombreux à commettre des crimes, à consommer de l'alcool et des drogues, et le nombre de suicides a diminué. Alors que, durant les années 1960, la majorité des Suédois croyaient que le châtiment corporel était nécessaire, seulement 11 p. 100 inclinaient à approuver ne serait-ce que les formes les plus légères de châtiments corporels durant les années 1990.

On a constaté un changement radical du même ordre dans d'autres pays. En Allemagne, où le châtiment corporel a été interdit en 2000, les enfants ont aujourd'hui moins de chances de se faire gifler et battre qu'en 1992. Comme on pourrait s'y attendre, les formes les plus graves de châtiments ont connu la baisse la plus forte dans ce pays. Par exemple, le pourcentage d'enfants allemands qui ont été frappés avec des objets a baissé, passant de 41 p. 100 à 5 p. 100. En outre, le pourcentage de parents qui définissent les gifles et les claques comme une forme de « violence » a augmenté. Par exemple, la proportion de parents qui définissent une gifle comme une forme de violence est passé de 24 p. 100 à 31 p. 100 entre 1994 et 2001.

Une forte baisse du taux d'approbation des châtiments corporels a également été constatée en Israël, où la défense criminelle a été abrogée en 2000.

La réforme du droit donne des résultats intéressants parce qu'elle rend les règles claires et parce qu'elle appuie les justifications invoquées pour imposer un comportement civil. À l'heure actuelle, les parents canadiens reçoivent un message ambivalent. Les parents biologiques peuvent frapper, mais les parents en foyer d'accueil ne le peuvent pas. Les enfants de deux ans peuvent être frappés, mais pas ceux qui ont 18 mois. Frapper d'une seule main est acceptable, mais frapper avec un objet ne l'est pas.

I have been heavily involved in public education on this issue, and I have found that section 43 is the primary obstacle to change. The government cannot send a clear message because it cannot contradict its own law. Professionals must tell parents that they cannot hit unless the child is of a certain permitted age, they use their hand, use minor force and so on. Public education will always be profoundly undermined as long as our law tells parents that hitting children is justified. Once Canada takes a stand on principle and states clearly that children have the right to the same protection as adults, the norm will shift and children will be hurt and harmed less.

There is now strong national consensus on this issue. The Joint Statement on Physical Punishment of Children and Youth has been endorsed by 261 organizations to date. These include the Canadian Paediatric Society, the Canadian Psychological Association, the Canadian Academy of Child and Adolescent Psychiatry, the Canadian Association of Paediatric Health Centres, the Canadian Association of Social Workers, the Canadian Child Care Federation, the Canadian Council of Provincial Child and Youth Advocates, the Canadian Federation of University Women, the Canadian Institute of Child Health, the Canadian Public Health Association, the Canadian Nurses Association, the Canadian Physiotherapy Association, the Canadian Red Cross, the College of Family Physicians of Canada and the National Council of Women of Canada. All of these organizations, in addition to about another 250, support the repeal of section 43.

This is a simple matter. It is simply a matter of basic human rights. We no longer justify this rights violation with regard to women, prisoners, sailors or any other group of adults. We, as adults, have protected ourselves. Now it is our duty to extend the same protection to children that we adults enjoy every day of our lives.

History will show that Canada was not among the first three, 10 or even 15 countries to stand up for children. Will Canada finally do the right thing for its children now, or will we wait until we are embarrassed before many more nations of the world into properly protecting our children?

The Deputy Chairman: Again, if you could leave us a copy of your book and the statement, that would be terrific.

Before I turn to senators, Mr. Ensom, did you have anything that you wanted to add?

Ron Ensom, Co-author of the Joint Statement on Physical Punishment of Children and Youth, as an individual: Not at this point, senator, thank you.

J'ai fait beaucoup d'éducation publique sur cette question et j'ai constaté que l'article 43 est le principal obstacle au changement. Le gouvernement ne peut pas transmettre un message clair parce qu'il ne peut pas contredire sa propre loi. Les professionnels doivent dire aux parents qu'ils n'ont pas le droit de frapper un enfant à moins que celui-ci n'ait atteint un certain âge, qu'ils doivent utiliser leur main, qu'ils doivent utiliser une force mineure, et cetera. L'éducation publique sera toujours profondément ambivalente tant et aussi longtemps que notre législation dira aux parents qu'il est justifié de frapper des enfants. Une fois que le Canada aura adopté une position de principe et déclaré clairement que les enfants ont droit à la même protection que les adultes, la norme va changer du tout au tout et les enfants seront de moins en moins frappés et subiront moins de préjudice.

Il y a un solide consensus national sur cette question. La Déclaration conjointe sur les punitions corporelles données aux enfants et aux adolescents a été appuyée par 261 organisations à ce jour. Parmi celles-ci, on trouve notamment la Société canadienne de pédiatrie, la Société canadienne de psychologie, l'Académie canadienne de psychiatrie de l'enfant et de l'adolescent, l'Association canadienne des centres de santé pédiatrique, l'Association canadienne des travailleuses et travailleurs sociaux, la Fédération canadienne des services de garde à l'enfance, le Conseil canadien des défenseurs provinciaux des enfants et des adolescents, la Fédération canadienne des femmes diplômées des universités, l'Institut canadien de la santé infantile, l'Association canadienne de santé publique, l'Association des infirmières et infirmiers du Canada, l'Association canadienne de physiothérapie, la Croix-Rouge canadienne, le Collège des médecins de famille du Canada et le Conseil national des femmes du Canada. Toutes ces organisations, et environ 250 autres, appuient l'abrogation de l'article 43.

C'est une affaire simple. C'est simplement une question de droits humains fondamentaux. Nous ne justifions plus une telle violation des droits dans le cas des femmes, des prisonniers, des marins ou de tout autre groupe d'adultes. Nous, à titre d'adultes, nous nous sommes protégés. C'est maintenant notre devoir d'accorder aux enfants la même protection que celle dont nous, adultes, jouissons tous les jours de notre vie.

L'histoire montrera que le Canada n'a pas été parmi les trois, 10 ni même 15 premiers pays à reconnaître les droits des enfants. Le Canada va-t-il enfin faire ce qui est juste pour nos enfants dès aujourd'hui, ou bien faudra-t-il attendre que la honte que nous ressentons devant un nombre croissant de nations du monde nous force enfin à accorder une protection suffisante à nos enfants?

La vice-présidente : Je vous demanderais également de bien vouloir nous laisser copie de votre livre et de votre déclaration. Nous vous en serions très reconnaissants.

Avant de donner la parole aux sénateurs, monsieur Ensom, voulez-vous ajouter quelque chose?

Ron Ensom, coauteur de la Déclaration conjointe sur les punitions corporelles données aux enfants et aux adolescents, à titre personnel : Pas pour le moment, sénateur, merci.

The Deputy Chairman: I understand that you support the basic thrust of what they are saying. You are in favour of the bill?

Mr. Ensom: Fully.

The Deputy Chairman: Before Senator Poy asks her questions, did you have something to say, Senator Carstairs?

Senator Carstairs: No, I did not, because I agree fully with everything our witnesses have had to say.

Senator Poy: I agree with everyone's position. This question is, in particular, for Dr. Durrant. To me, it is common sense that violence will bring about violence. If you treat a person with violence, especially children, they will grow up acting the same way and perhaps worse. Why do you think countries like Sweden are so far ahead of some Canadians in not recognizing that fact? You spent a lot of time in Sweden. Do you have a sense why that is?

Ms. Durrant: That is an interesting question, one I have spent a considerable amount of time trying to answer myself. The major factor is their long history in being at the forefront of the child rights movement. Their children's rights groups are taken very seriously and treated with great respect. They were one of the first countries to have a children's ombudsman. They were heavily involved in drafting the UN convention. The Swedes have never feared the notion that children have rights, and that is important.

It was in 1977 that the Minister of Justice appointed a commission on children's rights. Thirty years ago it was an acceptable notion in Sweden that the government would look for ways to protect, promote and affirm children's rights. That is probably the key factor. Sweden does a lot of child rights education, so that it is understood; it is not interpreted in the alarmist way that it sometimes is in Canada. There is good understanding of what it means.

Senator Poy: I find it difficult to understand why the Canadian government has not done anything about this issue. It is simple common sense, as you mentioned. We would not do the same to our elderly population; why would we do it to children?

Ms. Durrant: Exactly.

Senator Munson: Ms. Robertshaw, child abuse is a major social problem in terms of human suffering and the financial cost of dealing with it is over \$15 billion annually. That figure comes from a Law Commission report, but where does this figure come from? It is an incredibly high figure.

Ms. Robertshaw: It is an incredibly high figure. It is on the Repeat 43 Committee website, under the chapter headed "Research." I printed a copy of that chapter for you. The study that I am referring to is on this page, which I can leave with the committee.

La vice-présidente : Si je comprends bien, vous appuyez l'essentiel de leurs propos. Vous êtes en faveur du projet de loi?

M. Ensom : Tout à fait.

La vice-présidente : Avant que le sénateur Poy ne pose ses questions, avez-vous quelque chose à dire, sénateur Carstairs?

Le sénateur Carstairs : Non, je n'ai rien à dire parce que je souscris entièrement à tout ce que nos témoins avaient à dire.

Le sénateur Poy : Je suis d'accord avec la position de tous. Ma question s'adresse en particulier à Mme Durrant. Pour moi, le simple bon sens me dit que la violence entraîne la violence. Quand on traite une personne avec violence, surtout des enfants, ceux-ci grandissent en agissant de la même manière et peut-être même en pire. Pourquoi, à votre avis, des pays comme la Suède sont-ils tellement en avance par rapport à certains Canadiens qui ne reconnaissent pas ce fait? Vous avez passé beaucoup de temps en Suède. Avez-vous une idée de la raison de cette différence?

Mme Durrant : C'est une question intéressante et à laquelle j'ai moi-même consacré beaucoup de temps pour essayer d'y répondre. Le principal facteur est que, depuis longtemps, ce pays est à l'avant-garde du mouvement de défense des droits des enfants. Les groupes de défense des droits des enfants y sont pris très au sérieux et traités avec beaucoup de respect. Ce pays a été l'un des premiers à avoir un ombudsman des enfants. Les Suédois ont participé très activement à la rédaction de la convention de l'ONU. Ils n'ont jamais eu peur de la notion voulant que les enfants aient des droits; c'est un aspect important.

C'est en 1977 que le ministre de la Justice a nommé une commission sur les droits des enfants. Il y a 30 ans, c'était une notion acceptable en Suède que le gouvernement cherche des manières de protéger, de promouvoir et de défendre les droits des enfants. C'est probablement le facteur clé. En Suède, on fait beaucoup de campagnes de sensibilisation sur les droits des enfants, et c'est donc bien compris; ce n'est pas interprété d'une manière alarmiste comme c'est parfois le cas au Canada. Tout le monde comprend bien de quoi il s'agit.

Le sénateur Poy : Je trouve difficile de comprendre pourquoi le gouvernement canadien n'a rien fait dans ce dossier. C'est pourtant une question de simple bon sens, comme vous l'avez dit. Nous ne traiterions pas de cette manière nos personnes âgées; pourquoi le ferions-nous aux enfants?

Mme Durrant : Exactement.

Le sénateur Munson : Madame Robertshaw, les mauvais traitements infligés aux enfants sont un problème social d'envergure en termes de souffrance humaine et de coût financier, puisque cela coûte plus de 15 milliards de dollars par année. Ce chiffre est tiré d'un rapport de la Commission du droit, mais d'où vient ce chiffre? Il me semble incroyablement élevé.

Mme Robertshaw : C'est un chiffre incroyablement élevé. Cela se trouve sur le site Web du Comité pour l'abrogation de l'article 43, à la rubrique « Recherche ». J'ai imprimé un exemplaire de ce chapitre à votre intention. L'étude à laquelle je me reporte figure sur cette page, et je peux la laisser au comité.

The Deputy Chairman: If you could read it, it would be helpful for those watching on television. We will also ask you for the actual document so that we can circulate copies of it to members of the committee.

Ms. Robertshaw: This is a study called "The Economic Costs and Consequences of Child Abuse in Canada, 2003" from the Law Commission of Canada. This research paper, funded by the Law Commission, is a collaborative effort with the Department of Economics and Women's Studies, University of Western Ontario. It measures the economic costs of all forms of child abuse in Canada during 1998 and concludes that child abuse is not only devastating for the individual but also for society as a whole. It estimates the economic costs at \$15,705,910,047 annually broken down as follows. Judicial costs are over \$616 million — the exact figures are here. The social services costs are \$1,178,062,222. The education costs are estimated at \$23,882,994. Health costs are \$222,570,517; employment costs, \$11,299,601,383; and personal costs, \$2,365,107,683, which gives us a total of \$15,705,910,047. It is an important study.

Senator Munson: The recent law reform in New Zealand is positive news. You talked about amendments. Do we know what those amendments are that allow reasonable force again — that word — for control and that affirm that police have the discretion not to lay charges whenever the force used is inconsequential and prosecution is not in the public interest? Where is that line again?

Ms. Robertshaw: I can file a copy of the bill for you, which has now been passed in New Zealand. We can turn to section 4 of the bill; it is fairly short. I can read it to you.

Section 4 indicates that new section 59 is substituted. Section 59 is repealed. Section 59 is the one that is very similar to our section 43. Section 59 is repealed and the following section substituted:

59 Parental control

(1) Every parent of a child and every person in the place of a parent of the child is justified in using force if the force used is reasonable in the circumstances and is for the purpose of

- (a) preventing or minimizing harm to the child or another person; or
- (b) preventing the child from engaging or continuing to engage in conduct that amounts to a criminal offence; or
- (c) preventing the child from engaging or continuing to engage in offensive or disruptive behaviour; or
- (d) performing the normal daily tasks that are incidental to good care and parenting.

La vice-présidente : Si vous pouviez la lire, ce serait utile pour ceux qui suivent nos travaux à la télévision. Nous vous demanderons aussi de nous faire parvenir le document lui-même afin que nous puissions en remettre des exemplaires aux membres du comité.

Mme Robertshaw : C'est une étude intitulée « Conséquences économiques des sévices infligés aux enfants au Canada, 2003 », publiée par la Commission du droit du Canada. Cette recherche, financée par la Commission du droit, a été menée en collaboration avec le Département de l'économie et des études féminines de l'Université Western Ontario. Les chercheurs ont mesuré le coût économique de toutes les formes de mauvais traitements infligés aux enfants au Canada en 1998 et ont conclu que la violence faite aux enfants est non seulement dévastatrice pour la personne mais aussi pour la société dans son ensemble. Le coût annuel est estimé à 15 705 910 047 \$ et on en donne la ventilation suivante. Justice : plus de 616 millions de dollars — on donne les chiffres précis dans le tableau. Services sociaux : 1 178 062 222 \$. Éducation : 23 882 994 \$. Santé : 222 570 517 \$. Emploi : 11 299 601 383 \$. Et les coûts personnels : 2 365 107 683 \$, ce qui donne un grand total de 15 705 910 047 \$. C'est une étude importante.

Le sénateur Munson : La récente réforme du droit en Nouvelle-Zélande est une bonne nouvelle. Vous dites qu'on a modifié la loi. Savons-nous quelles sont ces modifications qui permettent maintenant de nouveau de recourir à une force raisonnable — encore cette expression — pour contrôler un enfant et qui donne à la police le pouvoir discrétionnaire de ne pas porter d'accusation si la force utilisée est sans conséquence et s'il n'est pas dans l'intérêt public d'intenter des poursuites? Dites-moi encore où se trouve cette disposition?

Mme Robertshaw : Je peux vous faire parvenir copie du projet de loi qui a maintenant été adopté en Nouvelle-Zélande. C'est à l'article 4 du projet de loi; c'est assez court et je peux vous en donner lecture.

À l'article 4, on indique que l'article 59 est abrogé et remplacé par un nouvel article 59. Leur article 59 actuel ressemble beaucoup à notre article 43. L'article 59 est donc abrogé et remplacé par ce qui suit :

59 Contrôle parental

(1) Tout parent d'un enfant et toute personne agissant à la place du parent de l'enfant est fondé à utiliser la force si la force utilisée est raisonnable dans les circonstances et est utilisée pour les fins suivantes :

- a) prévenir ou minimiser un préjudice pour l'enfant ou une autre personne; ou
- b) empêcher l'enfant de se livrer ou de continuer à se livrer à une conduite qui constitue une infraction criminelle; ou
- c) empêcher l'enfant de se livrer ou de continuer à se livrer à un comportement répréhensible ou nuisible; ou
- d) accomplir les tâches habituelles et normales qui sont nécessaires pour s'occuper d'un enfant et remplir les fonctions parentales.

Senator Munson: That is important to have as well. As has been mentioned by Dr. Durrant, the Joint Statement on Physical Punishment of Children and Youth has been endorsed by 261 organizations. We will be trying our best, as usual, to move this section of the Criminal Code to where it should be moved — that is to repeal, from my perspective. How do you get the government's attention? Do you take 261 organizations and march them up to the Hill to rattle some cages? People come before our committee, and we do try to implement change. I just do not know what it takes for you to do that. I know you said the first step is to recommend passage of Bill S-207 by the Leader of the Opposition in the Senate, Senator Hervieux-Payette. Is that the first step or the only step? Where do you go? Have you talked to the minister?

Ms. Durrant: That is a very good question. No, I have not.

Senator Munson: Can I arrange the appointment for you?

Ms Durrant: Sure. For many people, this issue is not on their radar. It is up to those of us who understand its importance, both symbolic and practical, to get it on the radar. The consensus demonstrated by the joint statement could be one way of doing that, one component of demonstrating that this is not just some individual who has an idea but is actually a position held by the major organizations that serve children and families.

In some cases, fear is still an obstacle, so it is important to have discussion and generate understanding about what this is all about. I suspect that Mr. Ensom might have some suggestions.

Senator Munson: I am curious why it is not on the radar screen. It seems obvious to me that it should be.

Ms. Durrant: It is partly because we do not have a children's commissioner or ombudsman. We used to have the children's bureau; we do not any longer. There is really no federal body dedicated to children's issues and to implementing the UN convention, which is probably one of the reasons this committee took it on, as there really was no other dedicated body.

Many countries throughout the world, throughout Africa and Asia, have children's commissioners and children's ombudsmen, but Canada still does not, which plays a very big role. The provincial advocates are definitely hard at work on this issue, but that is at the provincial level, so it does not reach the federal government.

Ms. Robertshaw: I have a list here of about 170 organizations. These organizations have individually written the Minister of Justice over the past 13 years. We started this committee in 1994. I got in touch with a number of organizations that I thought

Le sénateur Munson : C'est également important d'avoir ce texte. Comme l'a dit Mme Durrant, la Déclaration conjointe sur les punitions corporelles données aux enfants et aux adolescents a été appuyée par 261 organisations. Nous ferons de notre mieux, comme d'habitude, pour donner à cet article du Code criminel le sort qu'il mérite, c'est-à-dire l'abrogation, à mon avis. Comment obtenir l'attention du gouvernement? Faut-il réunir 261 organisations et les faire marcher sur la Colline pour brasser un peu la cage? Des gens viennent témoigner devant notre comité et nous essayons de réaliser des changements. Je me demande simplement ce qu'il faudrait faire pour y parvenir. Je sais que, d'après vous, la première étape est de recommander l'adoption du projet de loi S-207 proposé par le chef de l'opposition au Sénat, le sénateur Hervieux-Payette. Est-ce la première étape ou la seule et unique étape? Que faites-vous, de votre côté? En avez-vous parlé au ministre?

Mme Durrant : C'est une très bonne question. Non, je ne l'ai pas fait.

Le sénateur Munson : Puis-je vous prendre un rendez-vous?

Mme Durrant : Bien sûr. Pour bien des gens, cette question n'est pas une préoccupation. C'est à nous, qui comprenons son importance à la fois symbolique et pratique, de conscientiser les gens. Le consensus dont fait état la déclaration conjointe pourrait être une manière de le faire, en démontrant que ce n'est pas un simple particulier qui a eu une idée, que c'est vraiment une position défendue par les principales organisations qui sont au service des enfants et des familles.

Dans certains cas, la peur est encore un obstacle et il est donc important de tenir des discussions et d'amener les gens à comprendre de quoi il retourne. Je soupçonne que M. Ensom pourrait avoir des suggestions.

Le sénateur Munson : Je suis curieux de savoir pourquoi ce n'est pas une préoccupation. Il me semble évident que ça devrait l'être.

Mme Durrant : C'est en partie parce que nous n'avons pas de commissaire ou d'ombudsman chargé de défendre les enfants. Auparavant, nous avions le bureau des enfants, qui n'existe plus. Il n'y a vraiment aucun organisme fédéral qui se consacre au dossier des enfants et à la mise en oeuvre de la convention de l'ONU, et c'est d'ailleurs probablement l'une des raisons pour lesquelles le comité a assumé cette tâche, car il n'y avait aucun autre organisme qui en était spécialement chargé.

Beaucoup de pays du monde, partout en Afrique et en Asie, ont des commissaires et des ombudsmen chargés de défendre les enfants, mais le Canada n'en a toujours pas, ce qui est un élément très important. Les défenseurs provinciaux des enfants déploient beaucoup d'efforts dans ce dossier, mais c'est au niveau provincial et cela n'atteint pas le gouvernement fédéral.

Mme Robertshaw : J'ai ici une liste de quelque 170 organisations qui ont toutes, individuellement, écrit au ministre de la Justice au cours des 13 dernières années. Nous avons créé ce comité en 1994. J'ai communiqué avec un certain

would be concerned about this issue and asked them to write the Minister of Justice. They have done so.

Many of these have written about 110 individual letters. The others signed an open letter. We hope that you have seen over the years the open letters to ministers and MPs that have been published in *The Globe and Mail*, *The Hill Times* and one or two other papers. Those organizations have actually written, either by endorsing those open letters or writing individual letters. As I say, they have been doing this over a period of 13 years.

There is an answer I can provide you, but it is not very flattering to politicians.

Senator Munson: I am an accidental politician. I would like you to tell it like it is.

Ms. Robertshaw: Children do not vote. There are some organizations in Canada that for Biblical reasons do not want to see section 43 repealed. Those organizations are in the minority, but they are very vocal and some are quite powerful.

When there is an issue dealing with children who do not vote and you have powerful segments of society that do not want to see this section repealed, you do not see action.

Senator Munson: Liberal and Conservative governments have ignored this?

Ms. Robertshaw: Liberal governments have ignored it. The Conservative government under Prime Minister Mulroney came close to repealing section 43, and we put that on our website in a chapter called "Political Response."

Senator Munson: What stopped him?

Ms. Robertshaw: In 1994, when we started this committee, I wrote a brief, which has probably been filed with you. It sets out all the basic reasons that we have been hearing, which Joan Durrant and I have been repeating. There is not much action being taken, but I think people are coming around to it now. I think your committee is leading the way. We are hoping the Senate will lead the way on this issue.

Mr. Ensom: Eight private members' bills, arising from both the House and the Senate, have failed to repeal section 43. This is the ninth of many efforts.

I have worked for almost 20 years at Children's Hospital of Eastern Ontario in the child abuse program. I have seen more abused children and worked with more fractured families than most Canadians could imagine. I have thought long and hard about what it is that produces this violence directed at children and at innocent and loving members of family.

nombre d'organisations qui, à ce qu'il me semblait, devraient se préoccuper de cette question et je leur ai demandé d'écrire au ministre de la Justice, ce qu'elles ont fait.

Beaucoup d'entre elles ont écrit quelque 110 lettres individuelles. Les autres ont signé une lettre ouverte. Nous espérons que vous avez pris connaissance, au fil des années, des lettres ouvertes envoyées aux ministres et aux députés et qui ont été publiées dans *The Globe and Mail*, *The Hill Times* et un ou deux autres journaux. Ces organisations ont toutes écrit, soit qu'elles ont envoyé des lettres individuelles, soit qu'elles ont appuyé les lettres ouvertes. Je le répète, elles ont fait cela sur une période de 13 ans.

Voilà la réponse que je peux vous donner, même si elle n'est pas très flatteuse pour les politiciens.

Le sénateur Munson : Je suis un politicien par accident. J'aimerais que vous me disiez ce qu'il en est sans détour.

Mme Robertshaw : Les enfants ne votent pas. Il y a au Canada des organisations qui, pour des raisons bibliques, ne veulent pas que l'article 43 soit abrogé. Ces organisations sont en minorité, mais elles se font entendre et elles sont très puissantes.

Quand un problème se pose et met en cause les enfants, qui ne votent pas, et quand on a dans la société des groupes très puissants qui ne veulent pas que cet article soit abrogé, il n'y a rien qui se passe.

Le sénateur Munson : Les gouvernements libéraux et conservateurs n'ont rien fait dans ce dossier?

Mme Robertshaw : Les gouvernements libéraux n'ont rien fait. Le gouvernement conservateur du premier ministre Mulroney est venu près d'abroger l'article 43 et nous avons d'ailleurs raconté cela sur notre site web, dans un chapitre intitulé « Réaction ou politique ».

Le sénateur Munson : Qu'est-ce qui l'en a empêché?

Mme Robertshaw : En 1994, quand nous avons fondé ce comité, j'ai rédigé un mémoire qui vous a probablement été remis. On y énonce toutes les raisons fondamentales qu'on entend constamment et que Joan Durrant et moi-même n'avons cessé de répéter. Personne ne fait grand-chose, mais je pense que les gens commencent maintenant à s'y mettre. Je pense que votre comité est à l'avant-garde. Nous espérons que le Sénat sera le chef de file dans ce dossier.

M. Ensom : Huit projets de loi d'initiative parlementaire, présentés à la Chambre et au Sénat, n'ont pas réussi à abroger l'article 43. C'est le neuvième effort en ce sens.

J'ai travaillé pendant près de 20 ans à l'Hôpital pour enfants de l'est de l'Ontario, au programme de protection de l'enfant. J'ai vu plus d'enfants victimes de mauvais traitements et travaillé avec plus de familles désarticulées que la plupart des Canadiens ne peuvent l'imaginer. J'ai réfléchi longuement et sérieusement aux origines de cette violence dirigée contre les enfants, contre des membres innocents et aimants de la famille.

I have thought about the successful work we have done in this country at promoting health, safety and well-being. Part of the answer for me is that when Canadians obtain credible information about something that is a threat to health or about a way forward toward good health and safety, they buy it.

As a result, look at the successes we have had in public health in relation to not driving after you drink. What is the phrase that every Canadian knows? "Don't drink and drive." We now protect our children from the sun and UV radiation. We protect our children from second-hand smoke. We increasingly protect all Canadian adults from exposure to second-hand smoke as a result of solid science and laws that support the science.

I believe that when we give Canadians solid information based on research that happens to make good common sense as well, and we make it clear through law that we are serious about health dangers — we are serious if you do not strap your child into a car and municipalities are now serious if you expose customers to second-hand smoke — they buy the message. When we become serious about a public health issue and the law reinforces the issue rather than cuts the legs out from underneath the educational efforts to address the issue, Canadians respond.

On page 12 of the joint statement, there is a brief summary of a Toronto Public Health public opinion survey conducted in August 2003. Ending section 43 protection for parents was supported by 51 per cent of Canadians but would be supported by 72 per cent if guidelines were in place to prevent prosecutions of mild slaps or spankings, 72 per cent if research showed that physical punishment is not effective and can be harmful, and 80 per cent if research showed it would decrease child abuse. The Canadian public said, "If you can convince us of these things, we are in favour of repeal." The information is there now and common sense is resonant with the information. At the time of the poll, they were ahead of many Canadian politicians.

The joint statement was an effort to produce the evidence base that has driven change in public attitude regarding exposure to second-hand smoke, strapping people into motor vehicles and protecting people from UV radiation. The evidence regarding physical punishment will do the same thing if the Government of Canada supports the message.

We will not be effective in public education at all if section 43 continues to cut the legs out from underneath the public health messages saying, guess what parents, this does not work as discipline. Not only that, it is full of all kinds of longer-term harm

J'ai réfléchi aux efforts couronnés de succès que nous avons déployés dans notre pays pour promouvoir la santé, la sécurité et le bien-être. Pour moi, la réponse tient en partie au fait que quand les Canadiens obtiennent des renseignements crédibles à propos d'une menace pour la santé ou d'une manière de favoriser une meilleure santé et d'accroître la sécurité, ils se laissent convaincre.

En conséquence, voyez tous les succès que nous avons obtenus en matière de santé publique pour ce qui est de ne pas conduire après avoir bu de l'alcool. Quelle est l'injonction que tous les Canadiens connaissent? « Si vous avez bu, ne conduisez pas. » Nous protégeons maintenant nos enfants contre le soleil et le rayonnement UV. Nous protégeons nos enfants contre la fumée secondaire. De plus en plus, nous protégeons tous les Canadiens adultes contre l'exposition à la fumée des autres, en nous appuyant sur de solides recherches scientifiques et sur des lois qui sont fondées sur les connaissances scientifiques.

Je pense que si l'on donne aux Canadiens des renseignements solides fondés sur la recherche et qui, au surplus, correspondent au simple bon sens, et quand nous disons clairement au moyen de lois que nous sommes sérieux quant aux dangers pour la santé — les conséquences sont sérieuses si vous n'attachez pas votre enfant dans une voiture et les municipalités vous traiteront avec rigueur si vous exposez vos clients à la fumée secondaire — les Canadiens comprennent et acceptent le message. Quand nous prenons au sérieux une question de santé publique et que la loi renforce la volonté d'agir, au lieu de réduire à néant les efforts d'éducation visant à s'attaquer au problème, les Canadiens réagissent favorablement.

À la page 12 de la déclaration conjointe, on trouve un bref résumé d'une enquête d'opinion publique effectuée par le service de santé publique de Toronto en août 2003. L'abrogation de l'article 43 prévoyant la protection des parents était appuyée par 51 p. 100 des Canadiens, mais aurait l'appui de 72 p. 100 d'entre eux si des lignes directrices étaient mises en place pour empêcher que des poursuites soient intentées à la suite de claques ou fessées mineures, 72 p. 100 l'appuieraient si la recherche montrait que la punition corporelle n'est pas efficace et peut même être nuisible, et 80 p. 100 l'appuieraient si la recherche montrait que cela réduirait la violence faite aux enfants. Le public canadien a dit : « Si vous pouvez nous convaincre de tout cela, nous sommes en faveur de l'abrogation ». Or nous possédons maintenant toute l'information voulue et celle-ci correspond au bon sens. Au moment du sondage, les Canadiens étaient en avance par rapport à beaucoup de leurs politiciens.

La déclaration conjointe était un effort pour réunir une preuve factuelle comme celle qui a dicté le changement de l'opinion publique dans d'autres dossiers : exposition à la fumée secondaire, utilisation de ceintures de sécurité dans les véhicules automobiles et protection des gens contre le rayonnement UV. La preuve en ce qui a trait au châtiment corporel aura le même effet si le gouvernement du Canada appuie le message.

Nous n'aurons aucun succès dans nos campagnes de sensibilisation si l'article 43 continue de contredire le message de santé publique consistant à dire aux parents : voyez, cette méthode, cette forme de punition ne fonctionne pas. Et non

that you would not imagine when you were simply doing the best to discipline your children. Here are effective ways of disciplining your children.

Senator Munson: Who writes this stuff? I know that Canadian parents are getting a mixed message. Biological parents can hit, but foster parents cannot. Who makes those decisions? I know the Supreme Court came to this conclusion in a very tight vote, but where is the rationale?

Mr. Ensom: There is no rationale.

Ms. Durrant: There is no empirical basis for it or for those age restrictions. It makes no sense. It is not rights-based or evidence-based. I think it was an attempt to come up with something that sounded reasonable but in practice has actually been counter-productive.

I was involved in an analysis of postings to the Canada.com website following the release of the decision, and we analyzed the first 400 or so postings. The majority were saying — I will give you a quote — “Finally somebody got it right; those little bastards need to know who’s boss.” That is the type of belief system that was affirmed by that decision. There were parents who thought that physical punishment was prohibited before the decision and that the decision actually introduced a new law saying now you can hit your child. They were happy.

That decision only muddled the waters more. It is a totally counter-productive, undermining, unprincipled, self-serving and hypocritical decision.

Mr. Ensom: I have a specific piece of information for you, Senator Munson, that I think would directly and in a concrete way address your question.

The Ontario Association of Children’s Aid Societies, which speaks for provincial Children’s Aid Societies, did a survey of the societies in the province after the Supreme Court of Canada decision regarding section 43. They asked the Children’s Aid Societies to tell them what their child protection workers were experiencing as they worked with clients who had many issues, one of which would have been physical punishment of children often, as we know, crossing the line into physical abuse.

Here is a quote from one of the Children’s Aid Societies in this province:

Our workers report that on a consistent level parents are advising they can legally hit/spank their children. The Court’s decision contradicts the purpose of the [Child and Family Services Act] and it undermines our concerns and ability to get parents to not use spanking as a disciplinary tool. Parents insist with our workers that they will continue to use physical discipline. Some clients and workers are

seulement cela ne donne aucun résultat, mais en plus, cela entraîne une foule de préjudices à long terme que l’on n’imagine même pas quand on pense faire simplement de son mieux pour corriger son enfant. Voici des méthodes plus efficaces pour inculquer une certaine discipline à vos enfants.

Le sénateur Munson : Qui rédige ces textes? Je sais que les parents canadiens obtiennent un message ambigu. Les parents biologiques peuvent frapper, mais les parents adoptifs ne le peuvent pas. Qui prend ces décisions? Je sais que la Cour suprême en est arrivée à cette conclusion dans une décision très serrée, mais quelle est la justification?

M. Ensom : Il n’y a pas de justification.

Mme Durrant : Il n’y a aucun fondement empirique à l’appui de cette décision ou des restrictions quant à l’âge. Il n’y a aucune logique. Ce n’est pas fondé sur des droits ou des faits. Je pense que c’était une tentative d’en arriver à une solution qui semblait raisonnable, mais qui, en pratique, a eu des effets contraires à ceux recherchés.

J’ai participé à une analyse des interventions affichées sur le babillard du site Web de Canada.com après l’annonce de cette décision. Nous avons analysé les 400 premières interventions. La majorité des gens disaient — je vais donner une citation précise — « Enfin, quelqu’un a pris la bonne décision; ces petits chenapans doivent savoir qui est le patron ». Voilà le type de croyance qui a été validé par cette décision. Il y avait des parents qui croyaient que les punitions corporelles étaient interdites avant la décision et que celle-ci avait en fait créé une nouvelle loi stipulant qu’on avait maintenant le droit de frapper son enfant. Ils étaient contents.

La décision n’a fait qu’embrouiller davantage la situation. C’est une décision totalement contre-productive, contraire aux principes, égocentrique et hypocrite.

M. Ensom : J’ai pour vous, sénateur Munson, un renseignement précis qui, je pense, répond directement et concrètement à votre question.

L’Association ontarienne des sociétés de l’aide à l’enfance, qui est le porte-parole de toutes les sociétés de l’aide à l’enfance de la province, a fait un sondage auprès des sociétés membres dans la province après que la Cour suprême du Canada ait rendu sa décision sur l’article 43. On a demandé aux porte-parole des sociétés de l’aide à l’enfance de décrire l’expérience vécue par les travailleurs sociaux chargés de la protection des enfants dans leurs interactions avec des clients qui avaient de nombreux problèmes, notamment les punitions corporelles des enfants qui, comme on sait, vont souvent au-delà des limites pour devenir des mauvais traitements.

Voici une citation d’un représentant d’une société de l’aide à l’enfance de cette province :

Nos travailleurs signalent que des parents leur disent constamment qu’ils peuvent légalement frapper leurs enfants ou leur donner la fessée. La décision de la cour contredit l’objet de la Loi sur les services à l’enfance et à la famille et elle entrave nos efforts visant à obtenir des parents qu’ils n’utilisent pas la fessée comme outil de discipline. Les parents insistent auprès de nos travailleurs pour dire qu’ils

confused and some parents believe they can do whatever they want with their children between the ages of 2 and 12 years. We have local police officers contradicting child welfare and advising parents that CAS workers are wrong and they can hit their children — sparking complaints and community confusion amongst child welfare and other community professionals and the public.

Senator Munson, the day of the Supreme Court decision, my family's cab driver dropped me off at the Supreme Court. He is an immigrant man who is bright, who has tremendous family values and who cannot believe that parents think they need to hit their children, never mind actually hit them. When he picked me up after the decision, he said, "Ron, I am so sorry. I just heard on the radio that parents are now allowed to hit their children." This reminds us of something that we saw in a New Zealand newspaper that reported on the repeal of their former section 59, which simply talked about the narrow window of permission that New Zealand parents still have for hitting their children. That was the take. This is what seems to happen when you attempt to write permission into a law that basically says no Canadian should ever hit another Canadian — period. There is no point and no benefit from it, only harm.

Senator Carstairs: More by way of comment than by question, although I will conclude with a question, I am the author of two of the nine bills. I would like to give the committee some benefit of what I heard while I went through those stages.

I heard from one senator who said the only difference between the way he disciplined his children and the way his parents had was that he used a different end of the belt, meaning his father used the buckle and he had not.

A group of 26 children from a school in Winkler, Manitoba, wrote to tell me, obviously at the behest of their teacher, why corporal punishment was good for them.

I think the reason we have not repealed this section up to this point is because many of the lawmakers in this country have in fact been spanked and hit by their parents. They believe that it did not hurt them, so why would it hurt future children? I really think that has a great deal to do with it.

Dr. Durrant has perhaps not met with all the Ministers of Justice over the last few years, but I certainly have. Justice officials have consistently given the Minister of Justice the advice that it is not necessary for us to repeal this section, that it will not

continueront d'utiliser des punitions corporelles. Certains clients et travailleurs ne savent plus où ils en sont et certains parents croient qu'ils ont le droit de faire tout ce qu'ils veulent avec leurs enfants âgés de 2 à 12 ans. Nous avons des agents de police locaux qui contredisent les travailleurs sociaux qui s'occupent des enfants et qui avisent les parents que les travailleurs de la Société d'aide à l'enfance ont tort et qu'ils peuvent frapper leurs enfants, ce qui donne lieu à des plaintes et à beaucoup de confusion parmi la communauté des travailleurs sociaux qui s'occupent des enfants et d'autres professionnels communautaires et même parmi le grand public.

Sénateur Munson, le jour même où la Cour suprême a rendu sa décision, le chauffeur de taxi de ma famille m'a déposé à la Cour suprême. Cet homme est un immigrant qui est intelligent, qui a de solides valeurs familiales et qui n'arrive pas à croire que les parents s'imaginent avoir besoin de frapper leurs enfants et qu'ils les frappent effectivement. Quand il est venu me chercher après la décision, il a dit : « Ron, je suis tellement désolé. Je viens d'entendre à la radio que les parents ont maintenant le droit de frapper leurs enfants. » Cela me rappelle ce que nous avons lu dans un journal de Nouvelle-Zélande qui annonçait l'abrogation de leur ancien article 59; l'auteur de l'article faisait simplement allusion aux minces possibilités qui subsistent encore pour les parents de Nouvelle-Zélande qui veulent frapper leurs enfants. On présentait la nouvelle sous cet angle. Voilà ce qui semble arriver quand on tente d'insérer une permission dans une loi qui, fondamentalement, dit simplement qu'aucun Canadien ne devrait jamais frapper un autre Canadien, point final. Il n'y a aucune logique ni aucun avantage à faire cela, c'est seulement nuisible.

Le sénateur Carstairs : J'aurais une observation plutôt qu'une question, bien que je vais poser une question à la fin. Je suis l'auteur de deux des neuf projets de loi. Je voudrais faire part au comité de l'expérience que j'ai vécue quand j'ai voulu parrainer ces mesures.

J'ai entendu un sénateur dire que la seule différence entre la manière dont il punit ses enfants et la manière dont ses parents à lui le faisaient, c'est que lui-même utilise l'autre extrémité de la ceinture, c'est-à-dire que son père utilisait la boucle, mais pas lui.

Un groupe de 26 enfants d'une école de Winkler, au Manitoba, m'a écrit pour me dire, manifestement à la demande de leur enseignant, pourquoi les punitions corporelles étaient bonnes pour eux.

Je pense que la raison pour laquelle nous n'avons pas abrogé cet article jusqu'à maintenant, c'est que beaucoup de législateurs dans notre pays ont reçu eux-mêmes la fessée de leurs parents. Ils croient que cela ne leur a fait aucun mal et se demandent pourquoi ce serait différent pour les enfants de l'avenir. Je crois vraiment que cela a beaucoup à voir dans cet état de fait.

Mme Durrant n'a peut-être pas rencontré tous les ministres de la Justice ces dernières années, mais moi, je l'ai fait. Les fonctionnaires du ministère de la Justice ont constamment donné aux ministres de la Justice un avis selon lequel il n'est

do the kinds of things that those of us who introduced the various bills hoped it would.

To be fair to the Supreme Court of Canada, I believe they thought they were doing good when they came down with that decision. The Supreme Court of Canada does not like to toss out legislation. I think they felt that, by setting parameters, they were perhaps weakening the impact of section 43. As we know, it did not work that way, but to be fair to the jurists, I believe that was their intention. They did not feel they could strike it down because the case, frankly, and many people do not realize this, was not on section 43, *per se*, but was section 43 in conflict with the Charter. The tragedy is that children do not have Charter rights, so the Supreme Court could not rule the section as being unconstitutional in terms of the Charter. Therefore, they tried to fix it. However, in fixing it, we have heard from the witnesses today that they only made it worse.

Now for my question: Will we make it worse if we repeal section 43 and then amend the Criminal Code in some way by suggesting that we still need to have phrases in there with respect to correcting the child? If we do what New Zealand did and amend the repeal — because what they did was repeal, but then they amended the repeal — would we not find ourselves in the situation that Mr. Ensom made reference to, such that all parents hear is about what they can do, not what they cannot do?

Ms. Durrant: That is a major risk to such an approach. Full, clear, absolute repeal without qualifiers and conditions is absolutely what we need to do.

Newspaper reports out of New Zealand were very clear that the amendment, the inconsequential use of force, was taking prominence. The reports were not saying that they have prohibited corporal punishment, which is what they did. They said that they still allow inconsequential spanking. That became the foreground, when it was really just a background to try to put into words what already existed in law. It was not a new idea in law. It was there all the time. However, they felt, as did the Supreme Court of Canada, that everyone would be more comfortable if it is right in there in the words, but unfortunately it has caused difficulties. They did, clearly and explicitly, prohibit corporal punishment, but the message from the amendment has muddied the waters as far as public education goes and people understanding what actually happened.

pas nécessaire d'abroger cet article, que cela ne donnera pas les résultats escomptés par ceux d'entre nous qui avons présenté les divers projets de loi en ce sens.

Pour être juste envers la Cour suprême du Canada, je crois que les juges étaient animés de bonnes intentions quand ils ont rendu cette décision. La Cour suprême du Canada n'aime pas invalider des lois. À mon avis, les juges croyaient qu'en établissant des paramètres, ils affaiblissaient peut-être l'impact de l'article 43. Comme nous le savons, cela n'a pas marché, mais pour être juste envers les magistrats, je crois que telle était leur intention. Ils estimaient qu'ils ne pouvaient pas invalider la loi parce que l'affaire, à vrai dire, et bien des gens ne s'en rendent pas compte, ne portait pas sur l'article 43 comme tel, mais plutôt sur la question de savoir si l'article 43 était contraire à la Charte. La tragédie est que les enfants n'ont aucun droit protégé par la Charte et la Cour suprême ne pouvait donc pas décréter que cet article était inconstitutionnel à cause de la Charte. Par conséquent, les juges ont essayé de régler le problème. Cependant, en voulant le régler, nous avons entendu aujourd'hui les témoins nous dire qu'ils n'ont fait que l'empirer.

J'en arrive maintenant à ma question : allons-nous empirer la situation si nous abrogeons l'article 43 et si nous modifions ensuite le Code criminel sous prétexte que nous devons y conserver un libellé quelconque au sujet des punitions que l'on peut infliger à l'enfant? Si nous faisons ce que l'on a fait en Nouvelle-Zélande et modifions l'abrogation — car ce qu'ils ont fait là-bas, c'est qu'ils ont abrogé l'article, mais ensuite ils ont modifié l'abrogation —, ne nous retrouverions-nous pas dans la situation à laquelle M. Ensom a fait allusion, c'est-à-dire que tout ce que les parents entendent, c'est ce qu'ils ont le droit de faire et non pas ce qui leur est interdit?

Mme Durrant : Une telle approche comporte un grave risque. Ce qu'il faut faire, c'est abroger purement et simplement, de manière catégorique, sans réserve et sans condition.

Il ressort très clairement des articles de journaux publiés en Nouvelle-Zélande que la modification apportée par la suite, permettant l'usage de la force pourvu qu'elle soit sans conséquences, était mise en évidence. Dans les articles, on ne disait pas qu'on avait interdit la punition corporelle, alors que c'est pourtant ce qu'on avait fait. On disait plutôt qu'on autorisait encore la fessée sans conséquence. On avait mis cela à l'avant-plan, alors que c'était en fait simplement à l'arrière-plan et qu'on avait tenté d'inscrire en toutes lettres dans la loi ce qui existait déjà en droit. Ce n'était pas une idée neuve en droit. Cela avait toujours existé. Cependant, on a estimé, comme l'a fait la Cour suprême du Canada, que tout le monde serait plus à l'aise si c'était dit explicitement, en toutes lettres, mais malheureusement, cela a causé des difficultés. Les Néo-Zélandais ont donc clairement et explicitement interdit la punition corporelle, mais la modification qu'on a ensuite apportée à la loi a embrouillé le message, rendant d'autant plus difficiles les campagnes d'éducation visant à faire comprendre aux gens ce qui s'était vraiment passé.

Ms. Robertshaw: With respect to New Zealand, I read about 10 or so news reports. One can take different messages, no doubt, from what one reads. In my estimation, the fact that Parliament had repealed the power to use corporal punishment came through pretty loud and clear.

Mr. Ensom: I am still puzzled as to why we would need it. We so often talk about teachers and their sense of risk. I must tell you that I have been involved in the professional training of thousands of teachers. I always hear something different from teachers than I hear from their teacher federation representatives.

I began my professional work as a child care worker. Over those years and the years that I supervised the residential treatment of what we then called delinquent, disturbed and dangerous children and adolescents, I had to restrain many, as did staff members I was teaching and for whom I was responsible. I have had to restrain more young people than most teachers would ever imagine in their most terrible dreams. Never once did I or my colleagues worry that we would be at risk before the justice system of this country for doing what needed to be done for a child who was about to harm herself or hurt someone else. Never. None of the folks I speak to who perform professional duties with regard to children, outside the teaching profession, have the same concern as teachers' federations claim on behalf of teachers. I do not know why we would need that small door of permission in our code or, God forbid, right in an amended section 43 when it seems from experience elsewhere and from within our country that it would be the source of more confusion.

We are simply not allowed to hit people in Canada. Men cannot hit women. Masters cannot hit apprentices. Why would we have to write something special in our code to indicate that children can be hit in these special circumstances and run the risk of the public message being as confusing in the future as it is now after the Supreme Court's best effort to narrow, in nine ways, the interpretation of the protection provided by section 43?

The Government of Canada has still not written a letter to the families of all children who are about to turn two. Frankly, the Government of Canada should send a letter to every parent and guardian in the country to say, "Will you please read this to your 2-year-old?" The letter would warn children that they have been protected by Canadian law, or at least the Supreme Court's interpretation of section 43 until now, but should watch out when they turn two. It is as though there is social science evidence that children who are physically struck and hurt between age 2 and 12 do not demonstrate the same negative outcomes as those under 2 and over 12. It makes no sense, especially when the government is

Mme Robertshaw : Au sujet de la Nouvelle-Zélande, j'ai lu une dizaine d'articles. Nul doute que l'on peut interpréter à sa guise ce que l'on lit. Pour ma part, j'ai trouvé qu'il ressortait assez clairement que le Parlement avait abrogé le pouvoir d'utiliser la punition corporelle.

M. Ensom : Je suis quand même perplexe et je me demande pourquoi on aurait besoin de faire cela. On parle tellement souvent des enseignants et de leur sens du risque. Je dois vous dire que j'ai participé à la formation professionnelle de milliers d'enseignants. Le message que j'entends des enseignants est toujours différent de celui que transmettent les représentants des fédérations d'enseignants.

J'ai commencé ma carrière professionnelle à titre de travailleur des services à l'enfance. Au fil des années et pendant toutes les années où j'ai supervisé le traitement en établissement de ce que l'on appelait alors des délinquants, des enfants et des adolescents perturbés et dangereux, j'ai souvent été obligé de maîtriser des enfants, comme ont dû aussi le faire des membres du personnel à qui j'enseignais et dont j'étais responsable. J'ai dû maîtriser un plus grand nombre d'adolescents que la plupart des enseignants s'imaginent jamais devoir le faire dans leurs pires cauchemars. Pas une fois mes collègues et moi-même n'avons été inquiets à l'idée que nous pouvions être poursuivis devant la justice pour avoir fait ce qui devait être fait à un enfant qui était sur le point de se causer du tort ou de blesser quelqu'un d'autre. Jamais. Personne, parmi tous ceux que je rencontre et qui travaillent avec des enfants, dans un cadre autre que la profession d'enseignant, n'a les mêmes préoccupations que les fédérations d'enseignants prétendent avoir au nom des enseignants. J'ignore pourquoi nous aurions besoin d'ouvrir cette porte étroite de permissivité dans notre code ou, pire encore, dans un article 43 modifié, alors qu'il semble, d'après l'expérience menée à l'étranger et au Canada, que cela ne ferait qu'ajouter à la confusion.

On n'a tout simplement pas le droit de frapper des gens au Canada. Les hommes n'ont pas le droit de frapper les femmes. Les maîtres n'ont pas le droit de frapper les apprentis. Pourquoi devrions-nous inscrire dans notre code une disposition spéciale indiquant que l'on peut frapper les enfants dans certaines circonstances particulières, courant ainsi le risque de rendre le message transmis au public aussi embrouillé que peut l'être actuellement la situation, après que la Cour suprême ait fait de son mieux pour encadrer de neuf manières différentes l'interprétation de la protection assurée par l'article 43?

Le gouvernement du Canada n'a toujours pas écrit de lettre aux familles de tous les enfants qui vont bientôt avoir 2 ans. Franchement, le gouvernement du Canada devrait envoyer une lettre à tous les parents et tuteurs du pays pour leur dire : « Auriez-vous l'obligeance de lire le texte suivant à votre enfant de 2 ans? » La lettre avertirait les enfants qu'ils sont maintenant protégés par la loi canadienne, ou tout au moins par l'interprétation que la Cour suprême donne de l'article 43 jusqu'à maintenant, mais qu'ils devraient faire attention quand ils auront atteint l'âge de 2 ans. C'est comme si des données des sciences sociales démontraient que les enfants qui sont frappés

not communicating clearly and consistently to Canadians what they should and should not do and why, and how children can be disciplined effectively without harming them.

The Deputy Chairman: Part of the problem with section 43, and I have not been involved with this issue over the years as so many others have, is that word “correction,” which means “punishment.” The Supreme Court of Canada tied itself in knots to say, no, it does not, because basically it should not; but there it is. There is pretty widespread agreement that we should not be using force as a method of punishing children. Also, section 43 does not just refer to hitting children; it refers to using force, which can mean, under certain circumstances, restraint.

In justice to the Canadian Teachers’ Federation, they did cite several cases where the teacher presumably had been trying to do the right thing, namely, to restrain a child who — at least as they recounted the cases — needed to be restrained.

You will get no quarrel from many people that Canadians should not be hitting Canadians, but it seems to me that what the New Zealand bill was trying to do was address the other definitions of “force,” notably “restraint.”

I do not know if it is beyond the wit of man or if it is even desirable — we have heard some interesting legal arguments that it is not desirable — but, nonetheless, for the sake of deepening the discussion, I am throwing it out again. If it could be done, would it, in your view, be appropriate for the law to make a sharp distinction between the use of force for punishment and the use of reasonable, under the circumstances, restraint, where necessary, or do you think that is just too slippery a slope?

Ms. Robertshaw: I can answer that question to some extent. The common law makes the distinction between using force for correction, by which basically it refers to physical chastisement, and using reasonable force for restraint and control. I am not claiming that the writers and the scholars who deal with common law enlarge upon that to a very large extent. However, Blackstone, who is the legal scholar of the late 18th century and into the early 19th century, makes a distinction. He talks about reasonable force for correction and reasonable force for restraint and control, basically in one line.

physiquement et à qui on fait mal entre l’âge de 2 ans et de 12 ans n’affichent pas les mêmes résultats négatifs que ceux à qui on fait subir le même sort à moins 2 ans et à plus de 12 ans. C’est absurde, surtout quand le gouvernement ne communique pas clairement et uniformément aux Canadiens ce qu’ils doivent et ne doivent pas faire et pour quelles raisons et comment on peut imposer efficacement la discipline aux enfants sans leur causer de mal.

La vice-présidente : Il me semble, même si je ne me suis pas intéressée à ce dossier d’aussi près que d’autres au fil des années, que le problème de l’article 43 tient en partie à l’utilisation du mot « corriger », qui veut dire « punir ». La Cour suprême du Canada a fait toutes sortes de contorsions pour dire que non, ce n’est pas le cas, parce qu’essentiellement, cela ne devrait pas; mais il n’en reste pas moins que c’est là. On s’entend généralement pour dire que l’on ne devrait pas recourir à la force comme méthode pour punir les enfants. De plus, à l’article 43, on ne dit pas que l’on peut frapper les enfants; il y est fait mention de l’usage de la force, ce qui, dans certaines circonstances, peut vouloir dire immobiliser de force.

En toute justice à l’égard de la Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants, ses représentants ont cité plusieurs cas dans lesquels l’enseignant, peut-on supposer, s’efforçait de faire ce qu’il devait, nommément d’utiliser la force pour immobiliser un enfant qui, du moins de la manière dont on racontait l’affaire, devait être immobilisé.

Si vous dites que les Canadiens ne devraient pas frapper d’autres Canadiens, il n’y aura pas grand monde pour vous contredire, mais il me semble que ce que l’on tentait de faire, dans la loi adoptée en Nouvelle-Zélande, c’était d’aborder les autres définitions du mot « force », notamment la force utilisée pour maîtriser.

J’ignore si c’est une distinction trop subtile pour l’esprit humain ou même si c’est souhaitable — nous avons entendu des arguments juridiques intéressants selon lesquels ce n’était pas souhaitable —, mais néanmoins, aux fins de la discussion, je reviens encore une fois à la charge. Si cela pouvait se faire, y aurait-il lieu, à votre avis, d’établir dans la loi une nette distinction entre le recours à la force aux fins de la punition et le recours à une force raisonnable, dans les circonstances, pour contrôler ou maîtriser un enfant, quand c’est nécessaire, ou bien croyez-vous qu’il est trop dangereux de s’aventurer sur ce terrain glissant?

Mme Robertshaw : Je peux répondre à cette question dans une certaine mesure. En common law, on fait la distinction entre recourir à la force pour corriger, ce qui veut dire essentiellement un châtiment corporel, et recourir à une force raisonnable pour contrôler et maîtriser. Je ne prétends pas que les savants juristes qui étudient la common law étendent énormément la portée de ce concept. Cependant, Blackstone, l’éminent juriste de la fin du XVIII^e et du début du XIX^e siècle, établit une distinction. Il traite de la force raisonnable pour corriger et de la force raisonnable pour contrôler et maîtriser, essentiellement dans une seule ligne.

If you go a little later than that to Halsbury's *Laws of England*, which is in 1850 or thereabouts, he makes a distinction more clearly — namely, that there are two common law powers here. One is to hit, as long as the force is reasonable.

The Deputy Chairman: That is for correction, chastisement and punishment.

Ms. Robertshaw: Yes. It is clear. If you look at the cases that have been decided under section 43, you will find that the overwhelming majority deal with either parents or teachers hitting children. There are a few, but very few, that deal with restraint, I think because it is so common sense that parents have to restrain their children from time to time using reasonable force that it is hardly necessary to expound upon it in law. It is a given.

Ms. Durrant: I would like to make two points. If this was truly necessary — that is, if we needed to have such a statement in law with regard to parents and children or teachers and children — then we should also need it for people who work with troubled youth and in personal care homes, for police, for prison guards, for people who restrain children infinitely more often than teachers and parents do; yet we do not need that. Why? Because that is how the law works. “Correction” means “correction.” It does not mean “restraint.”

I would also like to make the point that New Zealand only introduced this amendment with regard to parents. They took teachers out of their section 59 in 1990 and introduced no such amendment then. That was at a time when children were still being strapped in schools and the argument was around the strap. Now it is a non-issue. No one would ever dream of having anything akin to a section 59 or section 43 with regard to children for that reason. It just has not been a problem. It really is a red herring. You do start to get into a slippery slope debating what is control and what is correction. It already works for those who work with people who have dementia every day when they have to put them into their beds and place them into their wheelchairs. It works when some rather forceful restraint must take place with people who are mentally ill. No one else claims a need for a section 43. Child care workers who deal with 32-year-olds all day long do not need a section 43. What is it that teachers are doing that they seem to need it so much? I do not understand it at all. It does not make any logical sense.

Mr. Ensom: Not long ago I was involved in a situation where there were concerns amongst parents and some teachers about a particular teacher's physical handling of a child. I will never forget a session that I conducted for the parents and teachers in which the parents basically said to the teachers, “If my son or

Dans un ouvrage un peu plus récent, à savoir *Laws of England* de Halsbury, qui date à peu près de 1850, on fait une distinction plus claire, nommément que la common law établit deux pouvoirs. L'un d'eux est de frapper, pourvu que la force utilisée soit raisonnable.

La vice-présidente : C'est pour corriger, châtier et punir.

Mme Robertshaw : Oui. C'est clair. Si l'on examine les cas qui ont fait l'objet de décisions aux termes de l'article 43, on constate que, dans l'écrasante majorité des cas, c'était des parents ou des enseignants qui avaient frappé des enfants. Dans quelques très rares cas, la force avait servi à maîtriser. Je pense que c'est parce qu'il est généralement admis, en vertu du simple bon sens, que les parents doivent de temps à autre utiliser une force raisonnable pour maîtriser leurs enfants, de sorte qu'il n'est pas vraiment nécessaire de s'attarder là-dessus dans la loi. C'est généralement admis.

Mme Durrant : Je voudrais faire deux observations : si c'était vraiment nécessaire — s'il fallait inscrire un tel énoncé dans la loi au sujet des parents et des enfants ou des enseignants et des enfants —, alors nous en aurions également besoin pour les gens qui travaillent avec des adolescents perturbés et dans les foyers de soins personnels, pour la police, pour les gardiens de prison, pour des gens qui ont besoin de maîtriser des enfants beaucoup plus souvent que les enseignants et les parents; pourtant, nous n'avons pas besoin de cela. Pourquoi? Parce que c'est ainsi que fonctionne le droit. « Corriger », cela veut dire corriger. Cela ne veut pas dire « maîtriser ».

Je voudrais aussi faire remarquer qu'en Nouvelle-Zélande, on a introduit cet amendement uniquement pour les parents. On a retiré les enseignants de l'article 59 en 1990 et l'on n'a pas alors ajouté d'amendement quelconque. À cette époque, on frappait encore les enfants à la baguette à l'école et c'est là-dessus que portait l'argumentation. Aujourd'hui, la question ne se pose plus. Personne n'envisagerait jamais d'avoir une disposition semblable à l'article 59 ou à l'article 43 relativement aux enfants pour cette raison. Le problème ne se pose tout simplement plus. C'est vraiment un faux problème. On commence effectivement à s'aventurer en terrain glissant quand on veut faire une distinction entre le contrôle, la maîtrise et la correction. Tout fonctionne bien pour ceux qui travaillent avec des patients atteints de démence et qui doivent tous les jours les mettre de force dans leur lit ou dans leur fauteuil roulant. Il faut parfois faire appel à une force assez musclée pour immobiliser les malades mentaux, et tout fonctionne bien. Personne d'autre ne prétend avoir besoin d'un article 43. Les travailleurs des services à l'enfance qui ont affaire à longueur de journée à de jeunes enfants n'ont pas besoin de l'article 43. Pourquoi les enseignants en auraient-ils tellement besoin? Je ne comprends pas du tout. C'est complètement illogique.

M. Ensom : Il n'y a pas longtemps, j'ai été impliqué dans une situation où des parents et certains enseignants s'inquiétaient d'un enseignant en particulier et de sa manière de traiter physiquement un enfant. Je n'oublierai jamais une réunion que j'ai dirigée pour les parents et les enseignants, au cours de laquelle des parents ont

daughter is about to be hurt or is about to hurt someone else, I would expect you to do what we would do at home: Tell him no or hold him down and then let us know." The teachers were hugely reassured but not surprised because, frankly, most teachers are parents. When I have talked with teachers and had debates with representatives of teachers' federations, I have had applause from teachers when I have said, "Teachers need to touch children appropriately." Can you imagine if we had a generation of children that had never been touched appropriately by teachers? What would those children think come that first comforting, reinforcing or safety touch?

The Deputy Chairman: Thank you very much. This has been an extremely interesting session and very instructive for all of us and I think also for the television audience. You want to get your message out, and you got a bit more of it out today.

We thank all three of you very much, Mr. Ensom, Ms. Robertshaw and Dr. Durrant.

The committee adjourned.

EVIDENCE

OTTAWA, Monday, June 18, 2007

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill S-207, to amend the Criminal Code (protection of children), met this day at 4:01 p.m. to give consideration to the bill.

Senator A. Raynell Andreychuk (*Chairman*) in the chair.

[*English*]

The Chairman: Honourable senators, we are continuing our examination of Bill S-207, to amend the Criminal Code (protection of children.) We have for the first session, David Quist, Executive Director of the Institute of Marriage and Family Canada. Mr. Quist has an opening statement and then has agreed to questions.

We are under time pressure because the bells will ring at 5:45 p.m., so we need to shorten both sessions. We will all be expeditious in our questions and answers.

Dave Quist, Executive Director, Institute of Marriage and Family Canada: Thank you, Madam Chairman and senators. On behalf the Institute of Marriage and Family Canada, thank you for the opportunity to present our considerations with regard to Bill S-207, to amend the Criminal Code.

essentiellement dit aux enseignants : « Si mon fils ou ma fille va se faire faire mal ou s'apprête à faire mal à quelqu'un d'autre, je m'attends à ce que vous fassiez exactement ce que nous ferions à la maison : que vous lui interdisiez d'agir, que vous le reteniez de force et que vous nous en fassiez part par la suite. » Les enseignants ont été immensément rassurés mais pas étonnés parce que, franchement, la plupart des enseignants sont des parents. Quand j'en ai discuté avec des enseignants et avec des représentants des fédérations d'enseignants, j'ai été applaudi par les enseignants quand j'ai dit : « Les enseignants doivent toucher les enfants, d'une manière convenable ». Pouvez-vous imaginer la situation si nous avions toute une génération d'enfants qui n'ont jamais été touchés de façon appropriée par les enseignants? Comment réagiraient ces enfants la première fois qu'on les toucherait pour les réconforter, les rassurer ou les mettre en sûreté?

La vice-présidente : Merci beaucoup. Nous avons eu un entretien extrêmement intéressant et très instructif pour nous tous et je pense aussi pour notre auditoire télévisuel. Vous voulez transmettre votre message et vous avez eu l'occasion de le faire aujourd'hui.

Nous vous remercions tous les trois, monsieur Ensom, madame Robertshaw et madame Durrant.

La séance est levée.

TÉMOIGNAGES

OTTAWA, le lundi 18 juin 2007

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, auquel a été déferé le projet de loi S-207, Loi modifiant le Code criminel (protection des enfants), se réunit aujourd'hui à 16 h 1 pour l'étude du projet de loi.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (*présidente*) occupe le fauteuil.

[*Traduction*]

La présidente : Honorables sénateurs, nous poursuivons notre étude du projet de loi S-207, Loi modifiant le Code criminel (protection des enfants). Nous accueillerons d'abord David Quist, directeur principal, Institut du mariage et de la famille Canada. M. Quist fera une déclaration et il répondra ensuite à nos questions.

Nous sommes pressés par le temps, car la sonnerie se fera entendre à 17 h 45. Nous devons donc abréger les deux séances. Nous ferons preuve de célérité pour ce qui est des questions et réponses.

Dave Quist, directeur exécutif, Institut du mariage et de la famille Canada : Merci madame la présidente et merci aux sénateurs. Au nom de l'Institut du mariage et de la famille Canada, je vous remercie de nous donner la chance de présenter nos observations au sujet du projet de loi S-207, Loi modifiant le Code criminel.

The Institute of Marriage and Family Canada is a research think tank based in Ottawa. We are committed to bring together the latest research on social policy issues that face Canadian families and place it in the hands of decision makers such as yourselves. The clerk has copies of my presentation, as well as several supporting documents, which will be distributed upon translation.

As you know, the spanking of children in Canada and around the world has had its share of controversy in the last number of years. In 2004, this issue went all the way to the Supreme Court of Canada, which upheld that right. However, the issue continues to arise in the public square.

I think it is imperative to differentiate between child abuse and child discipline. According to Health Canada,

Child abuse occurs when a parent, guardian or caregiver mistreats or neglects a child, resulting in injury, or significant emotional or psychological harm, or serious risk of harm to the child. Child abuse entails a betrayal of a caregiver's position of trust and authority over a child. It can take many different forms.

Of interest is that while discipline is referred to in many different Government of Canada documents, I could not find a definition of "child discipline" on the website. Nor could I find a definition of "spanking" on either the Canadian Medical Association or the Canadian Paediatric Society websites.

According to the American Academy of Paediatrics in 1996, spanking is defined as: physically non-injurious; intended to modify behaviour; and administered with an opened hand to the extremities or the buttocks.

Please let me be clear; child abuse is abhorrent, wrong and not acceptable. However, definitions are important here; they are not mere semantics. The words and definitions that we use greatly affect how the data sources are compared. What is included or excluded from the various data sets in the analysis can greatly influence the outcome.

Sweden and New Zealand have been referred to as countries that have benefited from a no-spanking policy. However, the full data and latest research does not support that premise. Some data suggests that since 1979, when the Swedish spanking ban was put into place, youth-to-youth violence is actually on the rise.

Dr. Robert Larzelere has analyzed some of the data that has been presented to you previously on the effects of Sweden's ban on corporal punishment, and arrived at different conclusions than those of Dr. Joan Durrant. These details are included in the documents that have been filed with the clerk.

In a peer-reviewed paper released last year in the *New Zealand Medical Journal*, Dr. Jane Millichamp, a psychologist with the University of Otago, has determined that "Punishing children by

L'Institut du mariage et de la famille Canada est un groupe de réflexion basé à Ottawa. Nous veillons à nous tenir au fait des dernières recherches sur des questions de politique sociale qui touchent les familles canadiennes et à les transmettre aux décideurs comme vous. Le greffier a des copies de ma présentation et de plusieurs documents connexes qui seront distribués quand ils auront été traduits.

Comme vous le savez, la fessée administrée aux enfants est un sujet controversé au Canada et partout dans le monde ces dernières années. En 2004, la Cour suprême du Canada a été saisie de la question et elle a préservé ce droit. Cependant, cette question continue de faire jaser dans le domaine public.

Il est impératif à mon avis d'établir la distinction entre la violence à l'égard des enfants et l'exercice de la discipline. Selon Santé Canada :

Il y a violence à l'égard d'un enfant lorsque son père, sa mère ou la personne qui le garde ou lui prodigue des soins le maltraite et le néglige au point qu'il en résulte pour lui des blessures, d'importants dommages émotionnels ou psychologiques ou des risques élevés de dommages. Dans tout cas de violence envers un enfant, il y a abus de confiance et d'autorité de la part de la personne qui s'occupe de l'enfant. La violence peut prendre différentes formes.

De nombreux documents du gouvernement du Canada traitent de la discipline, mais curieusement je n'ai trouvé aucune définition de ce terme sur le site web. Je n'ai pas réussi non plus à trouver une définition de « fessée » sur le site web de l'Association médicale canadienne ni celui de la Société canadienne de pédiatrie.

En 1996, l'Académie américaine de pédiatrie a établi que la fessée ne cause pas de blessures physiques, qu'elle a pour but de modifier le comportement et qu'elle est administrée avec la main ouverte sur les fesses ou les extrémités.

Qu'on me comprenne bien, la violence faite aux enfants est odieuse, condamnable et inacceptable. Cependant, les définitions ont ici une importance qui dépasse les considérations sémantiques. Les mots et les définitions utilisés ont une incidence considérable sur la façon de comparer les sources de données. Dans l'analyse, ce qui est inclus ou exclu des différents ensembles de données peut influencer énormément le résultat.

On considère que la Suède et la Nouvelle-Zélande sont des pays qui ont bénéficié d'une politique d'interdiction de la fessée. Cependant, les données complètes et les dernières recherches n'abondent pas dans le même sens. Selon certains, depuis que la Suède a interdit la fessée en 1979, la violence chez les jeunes est en hausse.

M. Robert Larzelere a analysé certaines des données qui vous ont déjà été présentées sur les effets de l'interdiction des châtiments corporels en Suède et il n'a pas tiré les mêmes conclusions que Mme Joan Durrant. Tous les détails se trouvent dans les documents que j'ai remis au greffier.

Dans une étude évaluée par des pairs publiée l'an dernier dans le *New Zealand Medical Journal*, Mme Jane Millichamp, psychologue de l'Université d'Otago, a déterminé que le fait

spanking does not make them more aggressive or anti-social as adults.” Her study followed and interviewed 1,000 children over a 30-year period.

Dr. Larzelere and Dr. Brett Kuhn have published an analysis in the *Clinical Child and Family Psychology Review* that reviewed 26 relevant studies in this area from the past 50 years that resulted in much the same conclusion.

In a Canadian poll that was done in 2002 by Strategic Council, a most interesting result was determined. Remember, at 2002, this issue had come before the Ontario Court of Appeal and was on its way to the Supreme Court of Canada, so there had been a lot of discussion around this issue at that time.

In spite of all the discussion, 72 per cent of Canadians believed that spanking should remain a legal option for Canadian parents. This group included the 57 per cent of Canadian parents who said they never spank their children.

Senators, the vast majority of these people are the people that we deal with every day. They are law abiding, contributing to the community and society and they love their family.

There are so many issues that contribute negatively to our society — social influences, biological factors, poverty, substance abuse and so on. There is no empirical evidence that the removal of section 43 will deal with any of these negative influences.

I believe that we can all agree that every child is unique and different. Because of this uniqueness, every child needs to be disciplined in a way that is most effective to them. Typically, this will be on a graduated basis — most often, distraction techniques for infants, verbal clarification, time outs, loss of privileges, natural and logical consequences and spanking. I believe that it is important that we focus on the actual outcomes of the research and discipline.

In considering this issue, we must ask ourselves, does the state have a role in the raising of our children? I believe the state only has a role in limiting society's rights and freedoms if those rights and freedoms are deemed to be harmful to society and its members. There is no evidence that the state needs to interfere in this issue. Justice McCombs dealt with this in his ruling in 2000, which was upheld by the Supreme Court of Canada.

The question of “would we spank grandma” is moot to this debate. Canadian law already recognizes that we treat our youth differently. For many years, we have had what was called the Young Offenders Act; and more recently, this has been updated to the Youth Criminal Justice Act. We accommodate for the special circumstances that minors require as they learn, mature and fully become adult members of society.

In our opinion, section 43 follows a similar vein. Children need to learn morals and ethics, right from wrong, acceptable and unacceptable behaviour. Abuse is not acceptable; I am certain

d'administrer des fessées aux enfants pour les punir ne déclenche pas à l'âge adulte des comportements agressifs ou antisociaux. Dans le cadre de son étude, Mme Millichamp a suivi et interrogé 1 000 enfants sur une période de 30 ans.

M. Larzelere et M. Brett Kuhn ont quant à eux publié dans *Clinical Child and Family Psychology Review* une analyse de 26 études pertinentes réalisées dans ce domaine au cours des 50 dernières années. Ils tirent en gros la même conclusion.

Par ailleurs, un sondage effectué au Canada en 2002 par la firme Strategic Council a permis de faire des constatations des plus intéressantes. En 2002, si vous vous souvenez, la Cour d'appel de l'Ontario avait été saisie de cette question et la Cour suprême du Canada allait bientôt en être saisie. On parlait donc beaucoup du dossier à cette époque.

Malgré le débat en cours, 72 p. 100 des Canadiens estimaient que la fessée devait demeurer une option légale pour les parents canadiens. Ces répondants comprennent les 57 p. 100 des parents qui ont déclaré n'avoir jamais donné la fessée à leurs enfants.

La vaste majorité de ces gens sont ceux avec qui nous traitons tous les jours. Ils respectent la loi, donnent à la communauté et à la société et ils aiment leur famille.

Tellement d'éléments ont une incidence négative dans la société — les influences sociales, les facteurs biologiques, la pauvreté, la toxicomanie et ainsi de suite. Aucune preuve empirique ne nous porte à croire que l'abrogation de l'article 43 atténuerait ces influences négatives.

Nous pouvons tous nous mettre d'accord, à mon avis, sur le fait que chaque enfant est à la fois unique et différent. En raison de leur caractère unique, les enfants doivent être disciplinés d'une façon qui leur convient. Généralement, on applique une approche progressive, à savoir des techniques de distraction dans le cas de très jeunes enfants, des explications, des temps de réflexion, la perte de privilèges, des conséquences naturelles et logiques et la fessée. Je crois qu'il est important que nous portions attention aux véritables résultats de la recherche et de la discipline.

Nous devons nous demander si l'État a un rôle à jouer dans l'éducation de nos enfants. Je crois que le rôle de l'État consiste uniquement à limiter les droits et libertés de la société si ces droits et libertés sont préjudiciables pour la société et ses membres. Rien n'indique que l'État doit intervenir dans ce dossier. Le juge McCombs a abordé la question dans le jugement qu'il a rendu en 2000, jugement que la Cour suprême du Canada a confirmé.

Il est sans objet dans ce débat de se demander si « on donnerait la fessée à grand-mère ». Le droit canadien reconnaît déjà que nous traitons nos jeunes différemment. Pendant de nombreuses années, nous avions la Loi sur les jeunes contrevenants et, dernièrement, cette loi a été révisée et rebaptisée la Loi sur le système de justice pénale pour les adolescents. Nous tenons compte des circonstances particulières dont les mineurs ont besoin pour apprendre et devenir des adultes à part entière dans notre société.

À notre avis, il en va de même pour l'article 43. Les enfants doivent apprendre la morale et l'éthique, ils doivent apprendre à distinguer le bien du mal, ce qui est acceptable et ce qui ne l'est

that we would all agree on this. Normative spanking is not abuse, and is one of the many teaching and disciplinary tools that many parents need at their disposal. Justice McCombs again wrote in his ruling that spanking is not child abuse. Just as every child is a unique individual, not every person will use this tool. Many parents will use it infrequently.

In a Supreme Court of Canada decision, Justice LaForest stated:

Although liberty is not a parental right tantamount to a right of property in children, our society is far from having repudiated the privileged role parents exercise in the upbringing of their children. This role translated into a protected sphere of parental decision-making, which is rooted in the presumption that parents should make important decisions affecting their children because parents are more likely to appreciate the best interests of their children, and because the state is ill-equipped to make such decisions itself.

Family is the cornerstone of our society. As intrusions and unwarranted restrictions are placed on the family, society itself becomes a victim of these actions.

I would ask you what the intention of this bill is. If the rationale is to eliminate child abuse and other forms of extreme behaviour, social science does not show that eliminating section 43 will achieve this goal. If the intention is simply to eliminate the option of this form of normative discipline, then again, social science does not bear out that change.

If the goal is to better protect children from extreme and excessive behaviour and provide the best care possible for them, rather than looking at the elimination of section 43 of the Criminal Code, I would draw your attention to the other areas and offer these suggestions for your consideration.

Bring forward or endorse parental support legislation. This can be done in many different forms: Support the lowering of tax burdens on families through programs such as income splitting; Support parental programs on a national scale; Expand maternity and paternity programs for new and adoptive parents; Support child care programs that meet the needs of all parents, not a narrowly defined group; Support and bring forward programs that keep moms and, in particular, dads involved in their children's lives.

In keeping with the theme of Fathers' Day, let me pass on a few statistics. First, fathers' engagement in their children's activities is linked to higher academic performance. Second, among adolescent boys, those who receive more parenting from their fathers are less likely to exhibit antisocial and delinquent behaviours. Third, among adolescent girls, those who have a strong relationship with their fathers are less likely to experience depression. Fourth, close father-adolescent bonds protect against

pas. La violence n'est pas acceptable. Je suis certain que nous en convenons tous. La fessée dite normative n'est pas un mauvais traitement et c'est un outil d'enseignement et de discipline dont de nombreux parents ont besoin. Le juge McCombs a d'ailleurs précisé dans son jugement que la fessée n'était pas une forme de violence contre les enfants. Chaque enfant est unique et ce n'est pas tout le monde qui utilisera cet outil. Beaucoup de parents n'utiliseront cet outil que rarement.

Dans un jugement de la Cour suprême du Canada, le juge LaForest a déclaré :

Quoique ce droit à la liberté ne soit pas un droit parental équivalent à un droit de propriété sur les enfants, notre société est loin d'avoir répudié le rôle privilégié que les parents jouent dans l'éducation de leurs enfants. Ce rôle se traduit par un champ protégé de prise de décision par les parents, fondé sur la présomption que ce sont eux qui devraient prendre les décisions importantes qui touchent leurs enfants parce qu'ils sont plus à même d'apprécier ce qui est dans leur intérêt et que l'État n'est pas qualifié pour prendre ces décisions lui-même.

La famille est la pierre d'assise de notre société. Si on s'ingère dans la famille et qu'on lui pose des restrictions injustifiées, la société est elle-même victime de ces actes.

Quelle est l'intention du projet de loi? Si on vise à éliminer la violence faite aux enfants et d'autres formes de comportements extrêmes, les sciences sociales ne nous permettent pas de conclure que l'abrogation de l'article 43 nous permettra d'y arriver. Si on vise simplement à éliminer le recours à cette forme de discipline dite normative, encore une fois, les sciences sociales ne peuvent en garantir le succès.

Si on vise à mieux protéger les enfants contre des comportements extrêmes et excessifs et à leur donner les meilleurs soins possibles, au lieu d'abroger l'article 43 du Code criminel, il conviendrait de se tourner vers d'autres options. Je soumetts à votre examen les suggestions suivantes.

On pourrait présenter et appuyer des projets de loi qui ont pour but d'aider les parents. On pourrait s'y prendre de différentes façons, notamment en appuyant la réduction du fardeau fiscal des familles grâce à des programmes de partage des revenus entre autres, en appuyant des programmes parentaux à l'échelle nationale, en élargissant les programmes de maternité et de paternité aux nouveaux parents adoptifs, en finançant des programmes de garde d'enfants qui répondent aux besoins de tous les parents, non pas aux besoins d'un groupe donné, en soutenant et en présentant des programmes qui aident les mères et, en particulier, les pères à participer pleinement à la vie de leurs enfants.

Je me permettrai de vous donner quelques statistiques qui cadrent bien avec le thème de la fête des pères. Premièrement, la participation du père dans les activités des enfants est liée à de meilleurs résultats scolaires. Deuxièmement, les adolescents qui reçoivent plus d'attention de leur père sont moins susceptibles d'afficher des comportements antisociaux et délinquants. Troisièmement, les adolescentes qui ont une relation solide avec leur père courent moins de risques d'être dépressives.

the negative influence of peer drug use. Five, adolescent girls who have a close relationship with their fathers are more likely to delay sexual activity. Six, adolescent girls whose fathers were present during childhood are less likely to become pregnant. Finally, adolescent males who report a close relationship with their fathers are more likely to anticipate having a stable marriage in their future.

If you are interested in the statistical data and program options behind any one of those or other family related matters, I would be pleased to discuss them with you further, either at committee or individually.

In closing, I am pleased that you are willing to analyze, discuss and debate the key social policies of the day. Social issues have long-term consequences on our families and, by extension, on our society. The Institute of Marriage and Family Canada cannot support Bill S-207. We can support the need to find ways to assist and build strong family within a Canadian society.

I thank you and look forward to your questions and further discussion.

The Chairman: You are obviously aware of the Supreme Court of Canada decision that indicated that no corporal punishment can be exercised with respect to children under two years of age.

Mr. Quist: Yes.

The Chairman: They also said there was no corrective value, given the cognitive limitations of children under two years of age. That was the reasoning of the Supreme Court of Canada.

They went further and indicated that corporal punishment of the teenagers is harmful because it can induce aggressive or antisocial behaviour.

Presently in the Canadian law, section 45 has been narrowed simply because corporal punishment cannot be used in any form for children under two or into their teenage years, which I take to be 13 and over. It is age two to 12 we are talking about.

The court went further, saying that within that narrow band it was still acceptable. "Acceptable" would be my term, not theirs, because they did not specify. What they did say is that you could not use it under the age of two and over 12, and then went on to say "corporal punishment," which leads me to believe only between ages two and 12. Corporal punishment using objects, such as rulers or belts, is physically and emotionally harmful. They made that finding.

Corporal punishment which involves slaps or blows to the head is harmful. These types of punishment, we may conclude, will not be reasonable.

Quatrièmement, la présence de liens étroits entre les pères et les adolescents protège contre l'influence négative de la consommation de drogue par les pairs. Cinquièmement, les adolescentes qui sont proches de leur père sont plus susceptibles de retarder leurs activités sexuelles. Sixièmement, les adolescentes qui ont profité de la présence de leur père pendant leur enfance ont moins de chance de tomber enceintes. Enfin, les adolescents qui sont près de leur père sont plus susceptibles de vouloir un mariage stable plus tard.

Si vous souhaitez en savoir plus sur les statistiques et les options de programmes relativement à ces points ou à toute question qui concerne la famille, je me ferai un plaisir d'en discuter avec vous dans cette enceinte ou individuellement.

Pour terminer, je suis content que vous soyez prêts à analyser les grandes politiques sociales d'aujourd'hui et à en discuter. Les questions sociales ont des conséquences à long terme sur nos familles et, par extension, sur notre société. L'Institut du mariage et de la famille Canada ne peut donner son appui au projet de loi S-207. Nous croyons cependant qu'il importe de trouver des moyens d'aider et de renforcer les familles dans la société canadienne.

Je vous remercie et je me ferai un plaisir de répondre à vos questions et de poursuivre la discussion.

La présidente : Vous êtes évidemment au courant de la décision de la Cour suprême du Canada qui interdit d'infliger des châtiments corporels aux enfants de moins de deux ans.

M. Quist : Oui.

La présidente : La cour a aussi déclaré que le châtiment corporel n'est d'aucune utilité pour corriger un enfant de moins de deux ans vu les limites cognitives à cet âge. C'est l'argumentation de la Cour suprême du Canada.

Elle a aussi indiqué que le châtiment corporel infligé à un adolescent est préjudiciable en ce sens qu'il risque de déclencher un comportement agressif ou antisocial.

En droit canadien actuellement, on a réduit la portée de l'article 45 du fait qu'on ne peut utiliser aucune forme de châtiment corporel à l'endroit d'enfants de moins de deux ans ou d'adolescents, lesquels ont 13 ans ou plus à mon avis. Nous parlons donc ici des enfants de 2 à 12 ans.

La cour est allée plus loin et affirmé qu'à l'intérieur de ce groupe, c'était encore acceptable. En fait, l'expression « acceptable » vient de moi, car la cour n'a rien précisé. La cour a cependant dit qu'on ne pouvait administrer un châtiment corporel à des enfants de moins de deux ans et de plus de 12 ans. J'en déduis donc qu'on peut utiliser le châtiment corporel pour les enfants âgés de 2 à 12 ans. Le châtiment corporel infligé à l'aide d'un objet, comme une règle ou une ceinture, est préjudiciable physiquement et émotivement. C'est la cour qui a fait cette constatation.

Le châtiment corporel consistant en des gifles ou des coups portés à la tête est préjudiciable. Ces formes de châtiment, pouvons-nous conclure, ne sont pas raisonnables.

They also went on to indicate that contemporary social consensus — which is an interesting phrase in itself — is that while teachers may sometimes use corrective force to remove children from classrooms or secure compliance with instructions, the use of corporal punishment by teachers is not acceptable, and goes on to point out that many school boards have put restraints on teachers.

You have made the distinction between child discipline and child abuse where the court talked about corporal punishment, then about its acceptability in a narrowed way to a narrow group, and then about the need for some restraints, which is a different issue.

Why did you pick, in your analysis, child discipline versus child abuse, as opposed to corporal punishment versus restraint, education or something else?

Mr. Quist: Thank you for the clarification. “Child discipline” could be used in place of “corporal punishment.” I see those terms as being interchangeable in the context of what we are debating now. Child abuse clearly is not acceptable. Clearly, the Supreme Court and the lower courts have determined as much. Morally and ethically we would all fully agree with that.

I also agree with the court’s analysis of children under two. That is not the best way to teach infants and preschoolers under two years of age. They are still learning and rationalizing. For those who are parents or have been, even grandparents in the room, we know that spanking a one-year-old is not the most appropriate way to change behaviour. In many cases, it is a distraction. If they are fixated on something such as wanting to pull something off a low shelf, often pulling them over to another area of the room where there are toys they can play with that will not be dangerous to them is all they need. They are learning in that process. I have no problem in understanding and accepting the age ranges that the court has made.

Similarly, I took the court’s ruling to be teenagers 13 and over as well. Certainly, at 13 years and up, they are progressively becoming adults. When my children were 13, they probably thought they were adults, and we probably did when we were 13 as well. Spanking is not the most appropriate way to deal with that age group.

The age range of two to 12 years, and probably even the lower part of that range, is the time and the age I would support using this form of child discipline in some circumstances but not in every circumstance.

The Chairman: To follow up on that, if you accept the judgment as it is, which I do as well, I think the court’s findings are clear, on what basis do you think children between two and twelve respond to any kind of discipline that is corporal punishment?

La cour ajoute que le consensus social de l’heure — une expression intéressante en elle-même — veut que l’infliction de châtiments corporels par les enseignants soit inacceptable, bien que ces derniers puissent parfois employer la force pour expulser un enfant de la classe ou pour assurer le respect de directives. De plus, elle précise que de nombreux conseils ou commissions scolaires imposent des interdictions aux enseignants.

Vous avez fait la distinction entre l’exercice de la discipline et la violence faite aux enfants alors que la cour parlait de châtiment corporel, vous avez ensuite parlé du caractère acceptable dans une perspective restreinte pour un groupe restreint et ensuite de la nécessité d’établir des restrictions, ce qui est une toute autre question.

Pourquoi avez-vous choisi de parler dans votre analyse de l’exercice de la discipline par rapport à la violence faite aux enfants, plutôt que du châtiment corporel par rapport aux restrictions, à l’éducation ou à autre chose?

M. Quist : Je vous remercie de cette précision. On peut utiliser « l’exercice de la discipline » à la place de « châtiment corporel ». À mon avis, ces deux expressions sont interchangeables dans le contexte de notre discussion. La violence faite aux enfants est clairement inacceptable. Évidemment, la Cour suprême et les cours inférieures ont tranché cette question. Moralement et éthiquement, nous pouvons tous être d’accord sur ce point.

Je souscris à l’analyse de la cour pour ce qui est des enfants âgés de moins de deux ans. Ce n’est pas la meilleure façon de montrer des choses aux nourrissons et aux enfants d’âge préscolaire qui n’ont pas deux ans. Ils apprennent encore et ils rationalisent. Ceux qui ont des enfants ou qui en ont eus, et même les grands-parents dans la salle, savent que donner la fessée à un enfant de un an n’est pas la meilleure façon de changer son comportement. Dans bien des cas, c’est une distraction. S’ils ont dans la tête de prendre quelque chose sur une tablette inférieure, il suffit souvent de les emmener ailleurs dans la pièce où ils pourront jouer en toute sécurité avec des jouets. Ils apprennent dans ce processus. Je n’ai aucune difficulté à comprendre et à accepter les fourchettes d’âge que la cour a établies.

J’ai moi aussi compris que la cour visait les adolescents de 13 ans et plus. Il est évident qu’à partir de 13 ans les enfants deviennent progressivement des adultes. Quand mes enfants avaient 13 ans, ils pensaient probablement qu’ils étaient des adultes, et nous avons probablement pensé la même chose quand nous avions 13 ans. La fessée n’est pas la meilleure façon de composer avec ce groupe d’âge.

La fourchette des 2 à 12 ans, et je dirais même la partie inférieure de cette fourchette, est celle pour qui je préconise l’utilisation de cette forme de discipline dans certains cas, mais pas dans tous.

La présidente : Pour continuer dans la même veine, si vous acceptez le jugement tel quel, comme moi, les constatations de la cour sont claires selon moi, sur quoi vous fondez-vous pour croire que les enfants âgés de 2 à 12 ans réagissent bien à toute forme de discipline qui a la forme d’un châtiment corporel?

Mr. Quist: As I mentioned, any form of discipline should be progressive. It should not be the first instance when a child has done something wrong. There will be cases where children do not know why they have done something "wrong." The process needs to be a learning one. If children know they have done something wrong and are wilfully disobeying, corporal punishment is one tool that some families wish to have at their disposal. Not every family will use corporal punishment as a form of discipline. Not every situation calls for corporal punishment. It is probably not the best means to use it in every situation.

If a child refuses to eat their dinner, going hungry until the next day by letting them go to bed without dinner is one way of dealing with that. In a situation where they have wilfully broken a vase, a window or something like that, teach them to be accountable by having them replace the item if they have a part-time job. It has a strong effect on the child if they must save \$10 or \$20 to deal with that. Those approaches are probably far better forms of discipline.

Senator Munson: Welcome to the committee. Who is the Institute of Marriage and Family Canada? It says you conduct and compile research, et cetera. Do you have a budget, who are you and how many Canadian families do you represent?

Mr. Quist: The Institute of Marriage and Family Canada had its grand opening a year and a half ago. We are relatively new on the Ottawa scene or the social policy scene in Canada. We are the policy research arm of Focus on the Family Canada, which has been in Canada for a number of years. We are a charitable organization. Focus on the Family has long had a small policy division within its Langley or Vancouver-based office and determined that they would like to expand that research. We opened the office here in Ottawa a year and a half ago.

Senator Munson: Do you think you represent hundreds of thousands of families?

Mr. Quist: We have not conducted an extensive survey. We know that Focus on the Family has thousands of supporters, constituents and people who have emailed, called, written letters of support and so on. We are building that base of support ourselves now. It is fair to say we represent hundreds of thousands of families.

Senator Munson: Are you paid for the work you do?

Mr. Quist: Yes, all our money comes from Canadian donors. We have not applied for, nor accepted, any government grants at any level of government.

Senator Munson: In your estimation, what is reasonable force?

Mr. Quist: As for a definition, unfortunately I could not find a Canadian source so I went with the definition from American Academy of Pediatrics. No permanent marks should be left, and no bruising. As was mentioned in the previous question, hitting

M. Quist : Comme je l'ai mentionné, les mesures de discipline doivent être progressives. On ne doit pas en faire usage la première fois qu'un enfant fait quelque chose de mal. Il peut arriver que les enfants ne sachent pas pourquoi ils ont fait quelque chose de mal. Il doit s'agir d'un processus d'apprentissage. Si les enfants savent qu'ils ont fait quelque chose de mal et désobéissent volontairement, le châtiment corporel est un outil que certaines familles souhaitent avoir à leur disposition. Les familles n'utiliseront pas toutes le châtiment corporel pour l'exercice de la discipline. Le châtiment corporel ne convient pas à toutes les situations. Ce n'est probablement pas la meilleure façon de régler toutes les situations.

Si un enfant refuse de manger son souper, on peut le laisser aller se coucher sans manger. Dans un cas où un enfant casse volontairement un vase, une fenêtre ou quelque chose du genre, on peut lui montrer à être responsable en lui demandant de remplacer la chose s'il a un travail à temps partiel. Épargner 10 ou 20 \$ pour réparer une frisque laisse une impression durable sur l'enfant. Ces méthodes sont probablement de meilleures formes de discipline.

Le sénateur Munson : Bienvenue au comité. Qu'est-ce que l'Institut du mariage et de la famille Canada? On dit ici que vous effectuez et que vous élaborez des études et ainsi de suite. Avez-vous un budget, qui êtes-vous et combien de familles canadiennes représentez-vous?

M. Quist : L'Institut du mariage et de la famille Canada a été créé il y a un an et demi. Nous sommes relativement nouveaux à Ottawa et sur la scène de la politique sociale au Canada. Nous sommes la division de recherche en matière de politiques d'Objectif famille Canada qui oeuvre au pays depuis un certain nombre d'années. Nous sommes un organisme de charité. L'organisme Objectif famille a depuis longtemps une petite division chargée de la politique à son bureau de Langley ou Vancouver et il a déterminé qu'il souhaitait accroître ces activités de recherche. Nous avons ouvert notre bureau d'Ottawa il y a un an et demi.

Le sénateur Munson : Pensez-vous représenter des centaines de milliers de familles?

M. Quist : Nous n'avons pas procédé à un sondage exhaustif. Nous savons qu'Objectif famille a des milliers de tenants, des électeurs et des gens qui nous ont envoyé des courriels, qui nous ont appelés ou qui nous ont envoyé des lettres d'appui et ainsi de suite. Nous constituons actuellement nos appuis. Il est juste de dire que nous représentons des centaines de milliers de familles.

Le sénateur Munson : Êtes-vous rémunéré pour votre travail?

M. Quist : Oui, tous nos fonds proviennent de donateurs canadiens. Nous n'avons ni demandé ni accepté de subventions provenant de quelque pallier de gouvernement que ce soit.

Le sénateur Munson : Selon vous, qu'est-ce qu'une force raisonnable?

M. Quist : Je n'ai malheureusement pas pu trouver de définition dans une source canadienne. Je dois donc m'en remettre à la définition de l'Académie américaine des pédiatres selon laquelle ce type de force ne doit laisser aucune marque

faces is not acceptable. In most cases, the force will be either a slap on the hand or on the buttocks, which has been most appropriate, from the research I have read.

Senator Munson: You are hitting someone. You are hurting someone. You are touching a child.

Mr. Quist: You are touching a child, yes.

Senator Munson: Are 100 countries wrong by prohibiting corporal punishment? More than 100 countries have prohibited corporal punishment in schools and in penal systems. Sixteen European countries have explicitly banned in law all corporal punishment of children. Is your group saying this ban is wrong, that you must have the right to tap a child to make sure that child understands and respects what we believe in as adult supervision?

Mr. Quist: No, that is not true at all.

Senator Munson: It sounds like it.

Mr. Quist: The important thing to remember is that it is one option that 72 per cent of Canadian families have asked to keep in their disciplinary tool box, if you will. It is not the only tool they will use for discipline. I have mentioned a number already in my presentation. Social science is always open to discussion. It also brings many emotions into it. That is fine as long as we recognize that, but to this date the social science that I have seen does not show that the benefits of removing it will solve all the problems it claims to solve so far.

Senator Munson: What do you think will happen if Parliament repeals section 43? Do you think there will be mayhem and kids will beat up kids? I am having a difficult time trying to dissect your analysis. I do not want to lose my temper and be angry, but I do not understand. Some of us grew up in the 1950s and saw corporal punishment. We have seen, for example, in my home province of New Brunswick, a school teacher take a strap to a child. A kid on the wrong side of town receives a tougher strap. We have seen that sort of thing.

This is 2007. A long time has passed. It troubles me that we are having this debate over the fact that we still think it necessary to hit, touch, use reasonable force on a child to say, "Now you understand," when we have so many other tools, from my perspective. I will throw my bias on the table. It is simple. There are other ways to do this.

Mr. Quist: There are a number of ways of doing this.

Senator Munson: Why are you forcibly arguing for the words "reasonable force"? There is no such thing to me as reasonable force. You either hit a child or do not hit a child, no matter how hard you hit.

permanente, aucune ecchymose. Comme on l'a mentionné à la question précédente, il est inacceptable de frapper la figure. Dans la plupart des cas, la force appliquée aura la forme d'un coup sur la main ou sur le derrière, ce qui convient parfaitement, d'après les recherches que j'ai lues.

Le sénateur Munson : Vous frappez quelqu'un, vous lui faites mal. Vous touchez un enfant.

M. Quist : Vous touchez un enfant, oui.

Le sénateur Munson : Doit-on comprendre que 100 pays ont tort d'interdire le châtiment corporel? Plus de 100 pays ont interdit le châtiment corporel dans leurs écoles et leurs systèmes pénaux. Seize pays d'Europe ont pris des mesures législatives qui interdisent explicitement toute forme de châtiment corporel à l'endroit des enfants. Votre groupe dit-il que cette interdiction est erronée, qu'on doit avoir le droit de frapper un enfant pour s'assurer qu'il comprend et qu'il respecte ce que nous pensons en tant qu'adultes responsables?

M. Quist : Non, c'est complètement faux.

Le sénateur Munson : On dirait pourtant que c'est le cas.

M. Quist : Il importe de se rappeler que 72 p. 100 des familles canadiennes ont demandé à conserver cette option dans leur boîte d'outils de discipline. Ce n'est pas le seul outil dont elles disposent. J'en ai déjà mentionné quelques-uns dans ma présentation. On est toujours ouvert à la discussion dans le domaine des sciences sociales. La question soulève aussi beaucoup d'émotions. Tout cela est bien beau dans la mesure où nous reconnaissons cela, mais à ce jour les données que j'ai vues ne montrent pas que les avantages d'éliminer cet outil régleront tous les problèmes qu'on prétend.

Le sénateur Munson : Qu'arriverait-il selon vous si le Parlement abrogeait l'article 43? Pensez-vous que ce serait le chaos et que les enfants se battraient entre eux? J'ai du mal à m'y retrouver dans votre analyse. Je ne veux pas perdre mon calme et me fâcher, mais je ne comprends pas. Certains d'entre nous ont grandi dans les années 1950 et ont vu ce qu'était le châtiment corporel. Nous avons vu, par exemple, dans ma province natale du Nouveau-Brunswick, un enseignant donner le martinet à un enfant. Un enfant d'un mauvais quartier recevait le martinet plus fort. Nous avons vu ce genre de choses.

Nous sommes en 2007. Il s'est écoulé beaucoup de temps, mais voici que nous tenons un débat car nous croyons encore qu'il est nécessaire de frapper, de toucher, d'utiliser une force raisonnable à l'endroit d'un enfant pour dire, « Maintenant tu comprends ». J'en suis troublé, car nous avons tellement d'autres outils, à mon avis. J'avoue bien honnêtement que j'ai un parti pris. C'est simple. Il existe d'autres moyens.

M. Quist : Il existe différentes façons.

Le sénateur Munson : Pourquoi défendez-vous autant l'expression « force raisonnable »? Il n'existe pas de telle chose selon moi. Ou bien on frappe un enfant ou bien on ne le frappe pas, peu importe la force avec laquelle on frappe.

Mr. Quist: The courts will disagree. If you read the complete ruling, you will see that the Supreme Court of Canada did define it. They differentiate between abusive behaviour and the amount of force that is used. The New Zealand study I mentioned, and that will come to you after it is translated, clearly shows that of the almost 1,000 children, now adults, that were followed for the past 30 years, the researchers found nothing negative. There are a variety of ways to discipline children on a variety of issues. As I have already said, spanking is not always the most appropriate way to discipline. It is one form that may be necessary in some cases, according to many parents; in fact, 72 per cent of Canadian parents in the last survey I saw.

Senator Munson: You mentioned New Zealand, which has passed a new law recently.

Mr. Quist: That is right.

Senator Munson: There are some exemptions. I wanted an idea of your thinking. Maybe I will come back with more questions.

Senator Carstairs: You indicated in response to a question from Senator Munson that you are the research arm for Focus on the Family Canada. Focus on the Family Canada distributes a number of books written by James Dobson, who is the founder and international president of Focus on the Family. I would like to hear your reaction to some quotations from his writings.

Children have a raw desire for power and control. They begin power games in earnest between 12 and 15 months. From about age 15 months, they begin to engage in wilful defiance. The toddler, in his own innocent way, is vicious, selfish, demanding, cunning and destructive.

Dr. Dobson has also said:

Corporal punishment is not a last resort. No other form of discipline is as effective as spanking. Mild spankings can begin around 15 months. Pain is a marvellous purifier.

Spanking should be administered by a neutral object, a small switch, paddle or belt, rarely with the hand, which is the object of love, and if a child cries for more than five minutes after corporal punishment, he should be given more of the same punishment.

What is your reaction to those kinds of statements?

Mr. Quist: Dr. Dobson is a noted child psychologist from UCLA. He has written many books over the years. I am not sure how many books — tens and tens of books on a variety of different issues around family and marriage. Yes, he has written a great deal on child discipline as well.

I believe he has also written along with that that the issue of whether something other than a hand should be used is not as important to him personally. That is a matter of distinguishment.

M. Quist : Les tribunaux ne seront pas d'accord. Si vous lisez le jugement dans son intégralité, vous verrez que la Cour suprême du Canada a défini le principe. La cour fait une distinction entre un comportement violent et la force appliquée. L'étude de la Nouvelle-Zélande que j'ai mentionnée — et que vous recevrez quand elle aura été traduite — montre clairement que les chercheurs n'ont rien trouvé de négatif au sujet des enfants, presque 1 000 en fait, qui sont maintenant adultes et qui ont fait l'objet d'un suivi ces 30 dernières années. Il existe une foule de façons de discipliner les enfants dans différentes situations. Comme je l'ai déjà dit, la fessée n'est pas toujours la meilleure façon de faire la discipline. C'est une forme de discipline qui peut être utile dans certains cas, selon certains parents. En fait, selon 72 p. 100 des parents canadiens d'après le dernier sondage que j'ai vu.

Le sénateur Munson : Vous mentionnez la Nouvelle-Zélande; ce pays a adopté une loi dernièrement.

M. Quist : C'est exact.

Le sénateur Munson : Il y a des exemptions. Je voulais me faire une idée de votre philosophie. Je poserai peut-être d'autres questions plus tard.

Le sénateur Carstairs : Vous avez répondu au sénateur Munson que vous étiez la division des recherches d'Objectif famille Canada. Cet organisme distribue différents livres de James Dobson, fondateur et président international d'Objectif famille. J'aimerais savoir ce que vous pensez de certaines citations extraites de ses ouvrages.

Les enfants ont soif de pouvoir et de contrôle. Ils commencent à s'adonner sérieusement à des jeux de pouvoir entre 12 et 15 mois. À environ 15 mois, ils commencent à désobéir volontairement. Les tout-petits, avec leur innocence qui leur est propre, sont cruels, égoïstes, exigeants, rusés et destructeurs.

M. Dobson a aussi dit :

Le châtiment corporel n'est pas une solution de dernier recours. Aucune autre forme de discipline n'est aussi efficace que la fessée. On peut commencer à administrer des fessées légères à un enfant d'environ 15 mois. La douleur a un grand pouvoir de purification.

La fessée doit être donnée avec un objet neutre, une baguette, une palette ou une ceinture, rarement la main, qui sert à donner de l'amour, et si l'enfant pleure pendant plus de cinq minutes après le châtiment corporel, il faut recommencer.

Comment réagissez-vous à ce genre de déclarations?

M. Quist : M. Dobson est un psychologue réputé de l'UCLA. Il a écrit de nombreux livres au fil des ans, je ne sais trop combien, des dizaines et des dizaines, sur différentes questions qui touchent la famille et le mariage. Oui, il a aussi beaucoup écrit au sujet de l'exercice de la discipline chez les enfants.

Je crois qu'il a aussi écrit qu'il ne tient pas personnellement à ce que la fessée soit administrée autrement qu'avec une main. C'est une question de discernement. Au Canada, la Cour suprême a

In the case of Canada, Canada's Supreme Court has said that anything other than an open hand is not acceptable, so we would have to abide by the court's ruling in this case.

Senator Carstairs: I find it interesting that you use the Supreme Court judgment, because I take a different view of the judgment. The case that was brought to the Supreme Court of Canada was a case with respect to whether section 43 violated the Charter. The court ruled that it did not violate the Charter. That is for the simple reason, frankly, that children are not protected under the Canadian Charter of Rights and Freedoms. I do not think the courts had much choice but to rule that way. They then, from my view, swallowed themselves whole to try to figure out how to get around section 43, so they put that parameter and this parameter on it, because it is not up to the court to make law; it is up to parliamentarians to make law.

Everything that I have read, and I have been reading on the issue for probably 40 years, indicates to me that with every child who is abused, the intention to abuse did not start, in most part, as an abuse. It started as an act of discipline, and it escalated and escalated and escalated until it turned into abuse. I would like your comments on that.

Mr. Quist: There are several rights and conventions that Canada is signatory to, both nationally and internationally. The UN Convention on the Rights of the Child is one that is often used in this case as well. It also says in the preamble of the convention that the family, as the fundamental group of society and the natural environment for the growth and well-being of all its members and particularly children, should be afforded the necessary protection and assistance so that members of the family can fully assume their responsibilities within the community.

Other declarations of human rights indicate that no one shall be subject to arbitrary interference in their privacy, family home or correspondence.

This is one of those emotional issues, whether it is in the best interests of the family, the child, the parents or the state to discuss those particular issues. In social science, for every poll saying one thing, there is another poll saying something else on any particular issue.

As I mentioned earlier in my presentation, one difficulty is what is and what is not included in definitions. That has become subjective on the part of different researchers comparing one poll or set of data results to another, whether they have included abusive behaviour and child spanking discipline behaviour or not. We need to be sure we compare apples to apples when looking at those different data sets.

Senator Carstairs: You have made the distinction between child abuse and child discipline. I would make the distinction between child physical discipline and other forms of discipline. Children, like adults, need discipline, but I do not think adults or children need to be hit. I would like to know how you think that it is acceptable that in section 43, which used to cover the mentally defective, prisoners, young midshipmen and apprentices, we are prepared to protect all those groups, but we are not prepared to protect children.

déclaré qu'on devait seulement se servir d'une main ouverte, rien d'autre n'est acceptable. Il nous faudrait donc respecter le jugement de la cour dans ce cas-ci.

Le sénateur Carstairs : Il est intéressant que vous parliez du jugement de la Cour suprême, car je vois différemment ce jugement. La Cour suprême a dû trancher à savoir si l'article 43 violait la Charte. Elle a déclaré que ce n'était pas le cas pour la simple raison que les enfants ne sont pas protégés aux termes de la Charte canadienne des droits et libertés. Elle n'a pas eu d'autre choix que de rendre le jugement qu'elle a rendu. À mon avis, la cour a ensuite complètement changé son fusil d'épaule en tentant de contourner l'article 43, elle a donc établi ce paramètre. Il n'appartient pas à la cour de prendre des lois, cela est du ressort des parlementaires.

Selon tout ce que j'ai lu et tout ce que je lis sur la question depuis environ 40 ans, quand des enfants sont victimes de violence, l'intention au départ n'était pas de leur faire violence. Tout commence par une mesure disciplinaire qui peu à peu se transforme en violence. J'aimerais savoir ce que vous en pensez.

M. Quist : Il existe aux échelles nationale et internationale des droits et des conventions auxquelles le Canada est partie. La Convention des Nations Unies relative aux droits de l'enfant est souvent utilisée dans ce cas. On peut lire dans le préambule de la convention que la famille, unité fondamentale de la société et milieu naturel pour la croissance et le bien-être de tous ses membres et en particulier des enfants, doit recevoir la protection et l'assistance dont elle a besoin pour pouvoir jouer pleinement son rôle dans la communauté.

D'autres déclarations sur les droits de la personne indiquent que personne ne doit faire l'objet d'ingérence arbitraire dans leur vie privée, leur résidence ou leur correspondance.

C'est une de ces questions émotionnelles, à savoir s'il est dans l'intérêt de la famille, de l'enfant, des parents ou de l'État de discuter de ces questions. Dans le domaine des sciences sociales, pour chaque sondage qui dit une chose, on trouve un autre sondage qui dit autre chose pour toute question donnée.

Comme je l'ai mentionné plus tôt dans ma présentation, un des problèmes se situe au niveau des définitions et de ce qu'elles englobent ou non. Il est devenu subjectif de la part des différents chercheurs qui comparent les résultats de différents sondages d'inclure ou non les comportements violents et les cas de fessées pour discipline. Nous devons comparer des pommes avec des pommes quand nous examinons ces différentes données.

Le sénateur Carstairs : Vous avez différencié la violence faite aux enfants et l'exercice de la discipline. Je ferai pour ma part la distinction entre la discipline physique à l'endroit des enfants et les autres formes de discipline. Les enfants, comme les adultes, ont besoin de discipline, mais je ne crois pas que les adultes et les enfants ont besoin d'être frappés. Comment selon vous est-ce acceptable qu'à l'article 43, qui s'appliquait aux déficients mentaux, aux prisonniers, aux jeunes aspirants de marine et aux apprentis, nous sommes prêts à protéger tous ces groupes, mais non les enfants?

Mr. Quist: Could you define "hit" for me?

Senator Carstairs: I think "hit" is any action where one person strikes another person.

Mr. Quist: Strikes with what?

Senator Carstairs: With anything.

Mr. Quist: To do harm?

Senator Carstairs: For any reason whatsoever.

Mr. Quist: That is one of the distinctions I see with the Supreme Court decision of allowing parents to physically discipline their children. When discipline crosses the line into abuse, that is not acceptable. Pure and simple, abuse of children is not acceptable in any way, shape or form.

Senator Carstairs: To conclude, I define "abuse" as hitting a child.

Senator Hubley: We are dealing with an emotional subject. I tend to agree with my colleagues, but I am wondering: From the point we are at today and the point we hope to reach tomorrow, how do we equip people with the proper tools to discipline children? Is an educational component required?

I would also like you to comment on children who suffer from conditions such as attention deficit disorder, ADD. These children are difficult to bring up. It is a challenge to parents, but it is something that, as a society, we need to address properly.

When we talk about discipline, we must be careful of the vulnerable children in our society. I come back to the educational component. How do you see spreading the acceptable ways for disciplining children?

Mr. Quist: There are a variety of ways. It is probably not the direct purview of the Government of Canada, but the Government of Canada should support parenting programs all across the country, whether they are funded programs directed through the provinces or the municipalities. There are a variety of ways to accomplish that, and I will give you one example.

Focus on the Family had a guest speaker, Dr. Tim Kimmel, travel across Canada in the last six months. He spoke publicly in 13 different cities to over 10,000 people at those events, the smallest event having around 500 participants, and the largest a little over a thousand. The reaction on that exact topic was how can we, as families, be strong? How do we raise our children and our teenagers, whether we are new parents or parents of many years, with many children? Dr. Kimmel had a number of ideas and options for us.

It is important that we offer support to parents, through maternal or paternal breaks, so that mothers, fathers, or both can be at home with their children, especially in the early years. Many other countries, especially in Europe, have offered that support as

M. Quist : Pouvez-vous me dire ce que vous entendez par « frapper »?

Le sénateur Carstairs : « Frapper », à mon avis, c'est toucher une autre personne en lui portant un ou plusieurs coups.

M. Quist : Avec quoi?

Le sénateur Carstairs : Avec n'importe quoi.

M. Quist : Pour faire du mal?

Le sénateur Carstairs : Pour n'importe quelle raison.

M. Quist : C'est là une des distinctions que je vois par rapport à la décision de la Cour suprême d'autoriser les parents à discipliner physiquement leurs enfants. Quand la discipline devient de la violence, ce n'est pas acceptable. La violence pure et simple à l'égard des enfants n'est pas acceptable, peu importe la forme qu'elle prend.

Le sénateur Carstairs : Pour conclure, je crois que frapper un enfant c'est lui faire violence.

Le sénateur Hubley : C'est un sujet émotionnel. J'ai tendance à être d'accord avec mes collègues, mais je m'interroge. Si on regarde où nous en sommes aujourd'hui et ce que nous nous fixons comme objectif pour demain, comment pouvons-nous donner aux gens les outils nécessaires pour discipliner les enfants? A-t-on besoin d'un volet éducatif?

J'aimerais aussi obtenir votre opinion sur les enfants qui ont différents troubles, comme le trouble déficitaire de l'attention. Ces enfants sont difficiles à élever. C'est un défi pour les parents et c'est également un problème auquel la société doit s'attaquer efficacement.

Quand nous parlons de discipline, nous devons penser aux enfants vulnérables dans notre société. Je reviens au volet éducatif. Comment, selon vous, pourrions-nous faire connaître les façons acceptables de discipliner les enfants?

M. Quist : Il existe diverses façons. Cela ne relève pas directement du gouvernement du Canada, mais le gouvernement du Canada devrait appuyer les programmes parentaux au pays, qu'il s'agisse ou non de programmes financés qui sont administrés par les provinces ou les municipalités. Il existe différentes façons d'y arriver et je vous donnerai un exemple.

M. Tim Kimmel, conférencier invité d'Objectif famille, a sillonné le Canada ces six derniers mois. Il s'est adressé à plus de 10 000 personnes dans 13 villes; le plus petit rassemblement comptait environ 500 participants et le plus gros, un peu plus de mille. Cette question a amené les participants à se demander : comment trouver la force dans nos familles? Comment élever nos enfants et nos adolescents, que nous soyons nouvellement parents ou parents de longue date ayant plusieurs enfants? M. Kimmel a proposé des idées et des options.

Il est important d'appuyer les parents au moyen de congés de maternité et de paternité, de manière à ce que les mères, les pères ou les deux puissent être à la maison avec leurs enfants, surtout quand ils sont très jeunes. Beaucoup de pays, surtout en Europe,

a way of starting out family life so that parents are able to be with their children and raise their children in the loving atmosphere that parents typically want to have.

I agree that the vulnerable children, the ADD and attention deficit hyperactivity disorder, ADHD, and the variety of other special needs children, need special handling. We need to give mothers and fathers the respite care they need in those situations that are trying.

I have been blessed in my family. Many people use the word "normal," but I am not sure how we can define "normal." My children have not needed to deal with those issues, and therefore my wife and I have not needed to deal with them. However, I know of others who have dealt with those issues, and they need all the care and attention they can get in those situations. Respite care is one way of addressing that.

Senator Hubley: These days, it is more than a mother and a father who raises a child. We need to start with the rights of the child and we need to be forceful in what we see as the rights of a child, because it is not only the moms and dads, but it is communities, Sunday school teachers, the corner store and the people those children meet through their lives that we need to be cognizant of.

Mr. Quist: The people children come into contact with most on a day-to-day basis are usually mom or dad, sometimes an adoptive or foster parent and sometimes a grandparent. That circle begins to move outwards. We need to start somewhere. Supporting parents, giving them the tools to raise their children, and lightening their time and financial stressors, will go a long way to assist them.

Senator Dallaire: We are animals of social change. I come from a family where physical abuse was the norm, and from a school system where physical abuse was the norm. If I wrote with my left hand, the brothers smashed me with a ruler because God did not want me to write with my left hand; he wanted me to write with my right hand.

We have moved on from that, and we are moving the yardsticks of social change. Ultimately, we are establishing norms of respect for all human beings.

Would you not think that by eliminating the option — *in extremis*, as you are going towards — of the use of force, that you would not be forcing the people who deal with children to shift their options beyond or above that lowest common denominator? That is to say that the whole of society would look for options other than physical ones. Do you not think that is possible? Alternatively, do you believe that, in the nature of the child and the extreme of emotion and so on, that you fundamentally would have to revert, in any evolutionary time frame, to the use of physical force?

Mr. Quist: Social change occurs slowly. On July 1 of last year, Canada implemented a 1 per cent decrease in GST. If I bought a washing machine the next day, I immediately saved \$30 or \$40,

appuient ainsi les parents qui fondent une famille pour qu'ils puissent être avec leurs enfants et les élever dans le milieu nourrissant qu'ils souhaitent généralement leur donner.

Les enfants vulnérables, ceux qui souffrent du trouble déficitaire de l'attention avec ou sans hyperactivité et tous les enfants qui ont des besoins spéciaux, ont besoin d'attention particulière. Nous devons donner aux mères et aux pères du répit dans ces situations difficiles.

J'ai eu beaucoup de chance dans ma vie familiale. Bien des gens parlent de normalité, mais je ne sais pas comment on peut définir la normalité. Mes enfants n'ont pas eu à surmonter ces difficultés; ma femme et moi n'avons donc pas eu à nous en soucier. Cependant, je connais des gens qui ont ces problèmes et ils ont besoin de toute l'aide et de toute l'attention qu'ils peuvent obtenir. Les soins de répit sont une option.

Le sénateur Hubley : De nos jours, il faut plus qu'une mère et un père pour élever un enfant. Nous devons commencer avec les droits de l'enfant et nous devons être fermes à cet égard, car il n'y a pas que les mères et les pères, il y a la collectivité, les animateurs de pastorale, le dépanneur du coin et les gens que ces enfants rencontrent dont nous devons tenir compte.

M. Quist : Les gens avec qui les enfants interagissent quotidiennement sont habituellement leur mère, leur père, un parent adoptif, un parent d'accueil ou même un grand-parent. Ce cercle s'élargit. Nous devons commencer quelque part. Appuyer les parents, leur donner les outils nécessaires pour élever leurs enfants et alléger les contraintes de temps et les tensions financières qui pèsent sur eux sont des mesures qui contribueront pour beaucoup à aider les parents.

Le sénateur Dallaire : Nous sommes des protagonistes du changement social. Je viens d'une famille où la violence physique était la norme et j'ai été formé dans un système scolaire où la violence physique était également la norme. Si j'écrivais de la main gauche, les frères me donnaient un coup de règle, car Dieu ne voulait pas que j'écrive de la main gauche. Je devais écrire de la main droite.

Nous avons évolué en fixant les paramètres du changement social. En bout de ligne, nous établissons des normes préconisant le respect de tous les êtres humains.

Ne pensez-vous pas qu'en éliminant l'option *in extremis*, ce vers quoi l'on tend, on forcerait les gens qui s'occupent des enfants à se tourner vers d'autres options qui nous sortiraient du nivellement vers le bas? Autrement dit, la société dans son ensemble chercherait d'autres options et délaisserait les options physiques. Ne pensez-vous pas que c'est possible? Sinon, pensez-vous, compte tenu de la nature des enfants et de la charge émotive en cause, qu'il faille revenir, dans un contexte évolutionnaire, à l'utilisation de la force physique?

M. Quist : Le changement social se produit lentement. Le 1^{er} juillet l'an dernier, le Canada a réduit la TPS de 1 p. 100. Si j'avais acheté une machine à laver le lendemain, j'aurais

whatever it happens to be. When we make social policy changes, we may not see that change for generations. It may be many years before we fully see the outcomes.

As many countries have moved along that line, we can learn from what has happened there. In the case of Sweden, the numbers do not tell the whole story that some people have depicted right now. In fact, when looking at the numbers from 1979 to present there seems to be an increase in youth-to-youth violence. We need to understand why that is. Is it related to banning spanking back in 1979? Is it a part of that or is there something else involved? In deference to Senator Munson, I do not know the answer to that and I do not think any of us do. Therefore I caution not to move too fast in any direction until we better understand that particular problem.

Senator Dallaire: Do you not think it is the responsibility of government to be proactive and anticipatory in moving change in a society rather than being regressive, conservative and holding back the society from achieving a higher plain of human respect and human interaction?

Mr. Quist: I think the government has a responsibility on several fronts and one of them is to reflect society's values. The last poll I have seen shows that 72 per cent of Canadians still wish to have spanking as an option for families even though fewer than that number use spanking as a disciplinary tool within their family, but they do not want that right taken away at this particular time.

Senator Dallaire: I will end by saying that 87 per cent of the Canadian people did not want to see women in combat and yet they are now out there fighting, dying and conducting themselves with the full responsibility of being a citizen. Society is adjusting to that decision by government. Therefore, I contend that it is a responsibility for us to move the yardsticks responsibly and not wait for society to shift necessarily.

Mr. Quist: I am trying to bring information to you for your debate. I do not vote; you do. This is another part of the debate that you need to be aware of as you debate this issue fully.

Senator Dawson: Do you really believe that you received 1 per cent from the sales tax reduction the day after? If you believe in that I guess you believe in Santa Claus, but the reality is, as you mentioned before — and I do not want to be too partisan — there was a 1 per cent tax reduction and I received it today. First, that is not how real economics work and that is not how real politics or governments work.

I was a school board trustee in the early 1970s in the Catholic school board in Quebec. I became chairman of the school board. The chairman before me had been named jointly by the church and the Quebec government under former Premier Maurice Duplessis, so I can imagine the tap on the hands that my colleague Senator Dallaire received because I received them too. I used to be someone who wrote badly with my left hand and now I write worse with my right hand because the Quebec Catholic school

immédiatement épargné 30 ou 40 \$, quel que soit le montant. Quand nous apportons des changements à la politique sociale, il faut parfois des générations avant de voir les résultats. Il faut parfois des années avant de voir pleinement tous les résultats.

Nous pouvons profiter de l'expérience de nombreux pays qui se sont engagés dans cette voie. Dans le cas de la Suède, les chiffres ne disent pas tout ce que certains ont présenté jusqu'ici. En fait, les statistiques de 1979 à nos jours pointent vers une hausse de la violence entre les jeunes. Nous devons comprendre pourquoi. Est-ce lié à l'interdiction de la fessée en 1979? Est-ce un élément du problème ou y a-t-il autre chose? En tout respect pour le sénateur Munson, je ne sais pas et je ne crois pas que personne d'entre nous ne le sait. Par conséquent, je crois que nous ne devrions pas nous précipiter trop rapidement dans une direction ou l'autre avant de mieux comprendre ce problème.

Le sénateur Dallaire : Croyez-vous que le gouvernement doit être proactif et qu'il doit promouvoir le changement dans la société, au lieu d'être régressif et conservateur et d'empêcher la société de passer à un plus haut niveau de respect humain et d'interaction humaine?

M. Quist : Je crois que le gouvernement est responsable sur différents plans, notamment celui des valeurs de la société. Selon le dernier sondage que j'ai vu, 72 p. 100 des Canadiens souhaitent encore que la fessée soit au nombre des options dont les familles disposent, même s'ils sont beaucoup moins nombreux à utiliser la fessée comme mesure de discipline au sein de leur famille. Ils ne veulent toutefois pas perdre ce droit à ce moment-ci.

Le sénateur Dallaire : Je terminerai en disant que 87 p. 100 des Canadiens ne voulaient pas que les femmes aillent au combat. Cependant, les femmes vont maintenant se battre, elles meurent et elles assument pleinement leur responsabilité de citoyennes. La société s'adapte à cette décision du gouvernement. Par conséquent, je soutiens qu'il nous incombe de faire changer les choses de façon responsable et de ne pas attendre nécessairement que la société change.

M. Quist : Je tente de vous transmettre de l'information pour votre débat. Je ne vote pas, mais vous si. Il s'agit d'un autre volet du débat dont vous devez être conscients dans vos discussions.

Le sénateur Dawson : Pensez-vous vraiment que vous avez bénéficié d'une réduction de TPS de 1 p. 100 le lendemain de l'entrée en vigueur de cette mesure? Si c'est le cas, vous devez croire au Père Noël. Toutefois, la réalité, comme vous l'avez mentionné — et je ne veux pas être trop partisan — c'est que la TPS a été réduite de 1 p. 100 et j'en ai profité aujourd'hui. Premièrement, ce n'est pas ainsi que fonctionne l'économie et ce n'est pas ainsi que fonctionnent la vraie politique ou les gouvernements.

Au début des années 1970, j'ai été conseiller scolaire au sein de la commission des écoles catholiques du Québec. J'ai ensuite assumé la présidence de la commission scolaire. Mon prédécesseur avait été nommé conjointement par l'église et par le gouvernement du premier ministre Maurice Duplessis. Je peux très bien imaginer les coups que mon collègue, le sénateur Dallaire, a reçus, car j'en ai moi-même reçus. J'écrivais mal de la main gauche et j'écris maintenant encore plus mal de la main droite, parce que la

board gave permission to hit me on the hand as much as they wanted, and it progressed. I agree, progress takes time, not 24 hours, trust me. We do not have reductions the day after.

One aspect in this debate is that it helps this progress because people realize that all forms of violence are bad and, no matter how we permit them to do it and hope they will be moderate about it, if permission is given, they might not know where to stop. That is our responsibility in having this debate.

Do you really believe that if we leave it, people will use constraint even though we have seen the abuse? In their defence, they have said, "I am allowed to do it. There is a section that permits me to do it." If we take away the section, I hope people will hesitate to use violence in any form.

Mr. Quist: We come back to definitions again, do we not? Perhaps my 1 per cent was not the best example. The intent there was that most economic policy takes place much faster than social change takes place. Both take time. Social policy tends to take much longer to see the results, positive or negative.

In regard to what the Supreme Court has said in my understanding, and I am not a lawyer, I am going by what other people in the court have said, it appears to me that the restriction on violence has already been put in place. The act of child discipline in the normative word has been put into the definition of section 43, which defines what is acceptable and what is not acceptable.

The Chairman: Mr. Quist, we have run out of time. I want to thank you for coming and, as you rightly put on the record, we should hear from all points of view in Canada. I appreciate your reasoned contribution to our debate on what would be in the best interests of children, parents and Canadians.

Our next panel is from the Department of Justice and, as you know, we are dealing with a private member's bill so the department is here to answer any questions and to give their point of view. It is not, as I understand, part of the government: It is an analysis from the Department of Justice of either the present situation or their legal interpretations.

We have Elissa Lieff, Senior General Counsel, Family, Children and Youth Section; and Gillian Blackell, Senior Counsel, Children's Law and Family Violence, Policy Unit.

I understand there is a short opening statement and then we will go to questions.

commission scolaire catholique du Québec a permis qu'on me donne des coups sur la main gauche à volonté. Les choses ont évolué. Je conviens qu'il faut du temps pour progresser, ça ne se fait pas du jour au lendemain, croyez-moi. Nous ne bénéficions pas d'une réduction le lendemain.

Ce débat contribue au progrès, car les gens réalisent que toutes les formes de violence sont mauvaises, peu importe comment on les autorise. Bien sûr, nous espérons que les gens feront preuve de modération, mais s'ils ont la permission ils ne sauront pas nécessairement où s'arrêter. Voilà où se situe notre responsabilité dans ce débat.

Pensez-vous vraiment que si nous laissons les choses ainsi, les gens feront preuve de retenue, malgré la violence que nous avons vue? Pour se défendre, ils disent : « J'ai le droit d'agir ainsi, il existe un article qui m'y autorise. » Si nous abrogeons cet article, j'espère que les gens hésiteront à recourir à la violence sous n'importe quelle de ses formes.

M. Quist : Nous revenons aux définitions, n'est-ce pas? Mon exemple du 1 p. 100 n'était peut-être pas le meilleur. Je voulais montrer que la plupart des politiques économiques se font sentir beaucoup plus rapidement que les changements sociaux. Les deux prennent du temps. Il faut toutefois beaucoup plus de temps pour voir les résultats, positifs ou négatifs, des politiques sociales.

Si je comprends bien ce que la Cour suprême a dit, en me basant sur ce que d'autres ont déclaré à la cour, et je ne suis pas un avocat, il me semble qu'on a déjà restreint la violence. L'article 43 porte sur l'exercice de la discipline des enfants et définit ce qui est acceptable ou non.

La présidente : Monsieur Quist, le temps prévu est maintenant écoulé. Je vous remercie d'être venu et, comme vous l'avez si bien dit, nous devons entendre les différents points de vue des Canadiens. Je vous suis reconnaissante de votre apport raisonné à notre débat visant à déterminer ce qui serait dans le meilleur intérêt des enfants, des parents et des Canadiens.

Les prochains témoins représentent le ministère de la Justice. Comme vous le savez, nous étudions un projet de loi d'initiative parlementaire. Le ministère est donc ici pour répondre à vos questions et pour donner son point de vue. Il ne s'agit pas de la position du gouvernement, c'est une analyse du ministère de la Justice de la situation actuelle ou des interprétations juridiques.

Nous accueillons Elissa Lieff, avocate générale principale, Section de la famille, des enfants et adolescents, ainsi que Gillian Blackell, avocate-conseil, Unité de la politique du droit de l'enfant et de la violence familiale.

Je crois comprendre que nous entendrons une brève déclaration et nous passerons ensuite aux questions.

[Translation]

Gillian Blackell, Senior Counsel, Department of Justice Canada: Thank you for asking me to appear as a witness on the matter of the legal implications of Bill S-207. I hope to be able to help committee members in their consideration of the bill, which repeals a defence under the Criminal Code.

I would like to take this opportunity to congratulate the committee on the publication of the report *Children: The Silenced Citizens*. I understand that in drafting the report, you heard from a number of witnesses who brought various points of view to this important matter.

[English]

Many dedicated individuals and organization have made presentations before this committee, both in regard to the committee's report and in regard to Bill S-207 and its predecessor, Bill S-21. I will provide a technical legal assessment of section 43 of the Criminal Code for the purposes of your review of Bill S-207. This assessment may challenge a few assertions made by some of the previous witnesses. In so doing, the purpose is not in any manner to reflect a critique of the witnesses' motives or ultimate objectives; rather it is to ensure that the committee has the understanding of the Department of Justice as to the potential legal implications of Bill S-207.

[Translation]

My colleague, Carole Morency, already spoke to you on June 16, 2005, on Bill S-21, which was introduced during the last Parliament.

During her presentation, she referred to a number of Justice Canada initiatives. In closing my presentation, I would like to update you on the developments in these initiatives.

[English]

While I risk repeating information that you may already have heard, with permission, I propose to speak to you briefly about the offence of assault in Canadian criminal law, the purpose and scope of section 43, the seminal Supreme Court of Canada decision on this section, the protections afforded by provincial and territorial child welfare legislation, and the potential implications of repealing section 43.

To begin with, to assess the purpose and scope of section 43, it is important to examine first the nature and scope of assault in Canadian law. An assault is defined in the Criminal Code as the intentional application of force to another person, directly or indirectly, without the consent of that person. An act may be considered an assault even if there is no physical contact between the victim and the accused. Throwing an object at another person could constitute an assault if it is done without their consent. This can apply to all objects that would not reasonably be considered

[Français]

Gillian Blackell, avocate-conseil, ministère de la Justice Canada : Merci de votre invitation à venir témoigner au sujet des conséquences juridiques du projet de loi S-207. J'espère ainsi pouvoir aider les membres du comité dans leur étude du projet de loi, qui prévoit l'abrogation d'un moyen de défense prévu au Code criminel.

J'aimerais profiter de l'occasion pour féliciter le comité pour la publication du rapport *Les enfants, des citoyens sans voix*. Je comprends que dans le cadre de la préparation du rapport, vous avez entendu plusieurs témoins, qui ont apporté leurs diverses perspectives sur cet important sujet.

[Traduction]

Beaucoup de personnes et d'organisations dévouées ont témoigné devant le comité, tant en ce qui concerne le rapport du comité que le projet de loi S-207 et le projet de loi S-21 qui l'a précédé. Je vous ferai une évaluation juridique technique de l'article 43 du Code criminel aux fins de votre étude du projet de loi S-207. Cette évaluation pourrait venir ébranler quelques déclarations que certains témoins ont faites. Nous ne voulons pas là critiquer de quelque façon que ce soit les motifs ou les objectifs ultimes des témoins, mais bien nous assurer que le comité comprenne la position du ministère de la Justice pour ce qui est des implications juridiques possibles du projet de loi S-207.

[Français]

Ma collègue, Carole Morency, s'est déjà adressée à vous, le 16 juin 2005, relativement au projet de loi S-21, déposé lors de la précédente législature.

Lors de son témoignage, elle s'est référée à de nombreuses initiatives entreprises par le ministère de la Justice. En conclusion de ma présentation, j'aimerais vous informer du développement de ces diverses initiatives.

[Traduction]

Au risque de répéter ce que vous avez déjà entendu, je vous propose, si vous le voulez bien, de vous parler brièvement de l'infraction de voies de fait en droit pénal canadien, du but et de la portée de l'article 43, de la décision de principe que la Cour suprême a rendue sur cet article, des mesures de protection que prévoient les lois provinciales et territoriales en matière de protection de l'enfance et des conséquences potentielles de l'abrogation de l'article 43.

Pour évaluer le but et la portée de l'article 43, il est important, dans un premier temps, d'examiner la nature et la portée des voies de fait en droit canadien. Le Code criminel définit les voies de fait comme l'emploi de la force, d'une manière intentionnelle, directement ou indirectement, contre une autre personne sans son consentement. On peut considérer qu'il y a voie de fait même en l'absence de contact physique entre la victime et l'accusé. Lancer un objet à une autre personne peut constituer une voie de fait si l'autre n'avait pas donné son consentement. Cela peut

harmful when thrown, such as a pillow or a stuffed animal. Moreover, pouring a glass of water on someone without their consent can be considered an assault.

Attempting to apply force, whether or not contact is made, can also constitute an assault under the definitions set out in section 265 of the Criminal Code. In addition, threatening by means of an act or gesture to apply force to another person, thereby causing that person to believe they will be harmed, can constitute an assault as well.

Assault is broadly defined and, as a result, it falls into different ranges of categories, from relatively minor to the more serious. It is divided into three categories: simple assault, which was formerly known as common assault, which can include unwanted touching such as a tap on the shoulder; assault with a weapon and assault causing bodily harm, which is distinguished from minor assault primarily on the basis of the presence of injuries; and aggravated assault, which can include wounding and maiming.

With regards to the elements of assault, as with all criminal offences, the basic elements are the act or omission that is prohibited, which is known as the *actus reus*, and the fault element, known as the *mens rea*. I have already described briefly the range of acts that can be considered an assault. In regard to the *mens rea*, an accused must have the intent to apply force. As a result, an assault cannot be said to have occurred where the touching was accidental; bumping into someone, for instance, or a reflexive action to being startled.

Another element of assault is the lack of consent of the complainant. Consent must be free and informed. There are circumstances where it is possible to obtain consent to an assault such as consensual fights or consent to a certain degree of physical contact in team sports.

I will take this opportunity to respond briefly to a comment a witness made last week that a child's consent may be implied when force is used for the purpose of safeguarding the safety of the child. When a parent gently shakes a child to wake them up in the morning, the parent has no reason to believe that the child is not consenting to the touch and, at that point, consent could be implied. However, once that child pushes the parent's hands away and says, "Leave me alone," any further touching would be an assault.

Finally, with regards to the degree of force necessary to constitute an assault, the case law indicates that an assault can occur if a touch is non-consensual even if the accused exerts no degree of strength or power when touching the complainant. It is important to keep this in mind because simple assault does not require any actual harm.

I will now return to section 43 of the Criminal Code. This section is intended to provide protection from criminal liability for a limited category of persons, those responsible for maintaining, protecting and educating children. It is based on

s'appliquer à tous les objets qu'on ne considère pas dangereux normalement, un oreiller ou un animal en peluche par exemple. De plus, verser un verre d'eau sur quelqu'un, sans son consentement, peut être considéré comme une voie de fait.

Tenter d'employer la force, qu'il y ait contact ou non, peut aussi constituer une voie de fait aux termes de la définition établie à l'article 265 du Code criminel. De plus, menacer par un acte ou un geste d'employer la force contre une autre personne, donc l'amener à croire qu'on lui fera du mal, peut aussi constituer une voie de fait.

Les voies de fait sont définies de manière très large et, par conséquent, tombent dans différentes catégories qui vont de relativement mineures à graves. Elles sont réparties en trois catégories : les voies de fait simples, qui peuvent comprendre un contact non souhaité, une tape sur l'épaule par exemple; l'agression armée ou infliction de lésions corporelles, qui se distingue des voies de fait mineures par la présence de blessures; les voies de fait graves, lesquelles peuvent causer des blessures et des mutilations.

En ce qui concerne les éléments des voies de fait, comme dans le cas de toutes les infractions criminelles, les éléments de base sont l'acte interdit ou l'omission, c'est-à-dire l'*actus reus*, et l'élément de faute, le *mens rea*. J'ai déjà décrit brièvement la série d'actes qui peuvent être considérés comme des voies de fait. En ce qui concerne le *mens rea*, l'accusé doit avoir l'intention d'employer la force. Par conséquent, on ne peut dire qu'il y a eu voie de fait quand une personne a été touchée accidentellement, quand une personne se bute accidentellement contre une autre, par exemple, ou qu'une personne surprise réagit par réflexe.

Un autre élément des voies de fait est l'absence de consentement de la part du plaignant. Le consentement doit être libre et informé. Il est possible dans certaines circonstances d'obtenir le consentement relativement à une voie de fait, par exemple dans le cas d'un combat consensuel ou du consentement à un certain degré de contact physique dans les sports d'équipe.

Je profite de l'occasion pour réagir brièvement à un commentaire qu'un témoin a fait la semaine dernière selon lequel le consentement de l'enfant était implicite quand on employait une force pour assurer sa sécurité. Quand un parent secoue gentiment un enfant pour le réveiller le matin, le parent n'a aucune raison de croire que l'enfant ne consent pas à ce contact et, à ce moment-là, le consentement peut être implicite. Cependant, quand l'enfant repousse le parent et déclare « Laisse-moi tranquille » tout autre contact serait une voie de fait.

Enfin, en ce qui concerne la force devant être employée pour qu'on parle d'une voie de fait, la jurisprudence nous apprend qu'il peut y avoir voie de fait en cas de contact non consensuel, même si l'accusé n'applique aucune force ou n'exerce aucun pouvoir lorsqu'il touche le plaignant. Il importe de garder cela à l'esprit, car pour avoir une voie de fait, il n'est pas nécessaire qu'il y ait un préjudice concret.

Je reviens maintenant à l'article 43 du Code criminel. Cet article vise à protéger une catégorie limitée de personnes contre toute responsabilité criminelle, à savoir les personnes responsables de veiller aux besoins des enfants, de les protéger et de les

the premise that parents are responsible for raising their children and, in doing so, are expected to provide their children with guidance, supervision and education. They are ultimately responsible for teaching their children self-control and the ability to differentiate right from wrong.

This principle appears as well in regards to civil liability. A parent may be liable vicariously under tort law for the actions of a minor child under their care, should that child damage someone's property, for example. Such liability may arise if the parent fails to exercise reasonable supervision and control over their child who has intentionally caused damages to a third party.

Parents regularly apply non-consensual force in raising their children, be it guiding a reluctant child to bed by the hand or putting a child's winter boots on when the child prefers to wear sandals in the snow — personal experience. Section 43 therefore shelters parents from criminal liability for the use of reasonable force for restraint, control or to express disapproval of a specific behaviour.

Section 43, as a defence, is applicable only when the following elements have been met. First, it applies only to parents, persons acting in their stead and teachers. Second, it applies only to acts undertaken for the specific purpose of correction, discipline or guidance. Third, the child or pupil being corrected must be under the care of the parent or teacher. Finally, the force must be reasonable under the circumstances. This last criterion is critical, and clear guidelines on its meaning were provided by the Supreme Court of Canada. In short, a parent is responsible for teaching their child self-discipline.

There are differing views, as you are well aware, on whether light physical discipline or spanking is an appropriate or effective means of teaching children self-discipline. That is not the question that I wish to address today. Dozens of volumes of expert evidence on this issue were provided by the Ontario Superior Court of Justice in the case of the *Canadian Foundation for Children, Youth and the Law v. the Attorney General of Canada*. As Justice McCombs noted, the consensus among the experts is that not every instance of physical discipline by a parent should be criminalized. Many believe that the desirable objective of changing societal attitudes regarding child discipline would be best achieved through educational incentives rather than the use of criminal sanctions to prosecute non-abusive physical punishment. The experts agreed that extending the reach of the criminal law in this way would have a negative impact upon families and hinder parental and teacher efforts to nurture children.

The Supreme Court of Canada confirmed this analysis when it upheld the constitutionality of section 43 on the basis that it reflects a reasonable balance of the Charter, interests of children, parents and Canadian society. Contrary to some contentions, the Supreme Court of Canada provided a definition of what is

éduquer. Cet article se fonde sur la prémisse que les parents sont responsables d'élever leurs enfants et, ce faisant, ils sont tenus de les orienter, de les superviser et de les éduquer. Ils sont responsables en bout de ligne d'enseigner à leurs enfants le contrôle de soi et la capacité de différencier le bien du mal.

Ce principe existe aussi en matière de responsabilité civile. Un parent peut être responsable du fait d'autrui aux termes du droit de la responsabilité délictuelle pour les actions d'un enfant mineur dont il a la garde, si cet enfant endommage la propriété d'autrui, par exemple. Le parent peut devoir porter cette responsabilité s'il n'exerce pas une supervision et un contrôle raisonnables à l'endroit de son enfant qui a intentionnellement causé des dommages à un tiers.

Les parents appliquent régulièrement une force non consensuelle dans l'éducation de leurs enfants, que ce soit pour mettre au lit un enfant qui rechigne, lui mettre des bottes d'hiver alors qu'il aurait voulu porter des sandales dans la neige — je parle d'expérience. L'article 43 protège donc les parents contre toute responsabilité criminelle lorsqu'ils emploient une force raisonnable pour retenir ou contrôler leurs enfants ou pour exprimer leur désaccord à l'endroit d'un comportement précis.

L'article 43, comme moyen de défense, ne s'applique que lorsque les éléments suivants ont été respectés. Premièrement, il s'applique seulement aux parents, aux personnes qui agissent en leur nom et aux enseignants. Deuxièmement, il s'applique seulement aux actes commis pour corriger, discipliner ou guider. Troisièmement, l'enfant ou l'élève qu'on corrige doit être sous la garde du parent ou de l'enseignant. Enfin, la force doit être raisonnable dans les circonstances. Le dernier critère est critique, et la Cour suprême du Canada a fourni des lignes directrices claires quant à sa signification. En gros, le parent est responsable de montrer à son enfant l'autodiscipline.

Les opinions divergent, comme vous le savez, à savoir si la discipline physique légère ou la fessée est un moyen indiqué ou efficace pour enseigner l'autodiscipline aux enfants. Ce n'est pas la question que je souhaite aborder aujourd'hui. Des douzaines de volumes de témoignages d'experts ont été fournis à ce sujet par la Cour supérieure de justice de l'Ontario relativement à l'affaire *Canadian Foundation for Children, Youth and the Law c. Le procureur général du Canada*. Comme le juge McCombs l'a signalé, les experts s'entendent pour dire que tous les cas de discipline physique exercée par un parent n'ont pas à être criminalisés. Plusieurs sont d'avis que l'objectif désirable qu'est le changement des attitudes sociétales concernant la discipline des enfants serait mieux servi par des mesures éducatives que par l'utilisation de sanctions criminelles pour condamner les punitions physiques non abusives. Les experts conviennent qu'étendre la portée du droit pénal de cette façon aurait un impact sur les familles et minerait les efforts déployés par les parents et les enseignants pour s'occuper pleinement des enfants.

La Cour suprême du Canada a avalisé cette analyse lorsqu'elle a confirmé la constitutionnalité de l'article 43 en déclarant qu'il représente un équilibre raisonnable entre la Charte, les intérêts des enfants, les parents et la société canadienne. Contrairement à ce que certains déclarent, la Cour suprême du Canada a défini ce qui

reasonable under the circumstances for the purposes of section 43. They clearly indicated the test is objective, and that section 43 is to apply only to minor corrective force of a transitory or trifling nature. The question must be considered in the context and light of all circumstances of the case, but the court stated that the gravity of the precipitating offence is not relevant.

The Supreme Court of Canada also, as you are well aware, held that teachers cannot use the defence except to protect the use of reasonable force in restraining or removing a child from the classroom. I note at this point that by indicating that teachers could only benefit from the protection of section 43 when they use reasonable force for the purposes of restraining a child or maintaining order in the classroom and not when they use force as a form of chastisement, it could be said that the majority of the Supreme Court of Canada identified two spheres of protection afforded by section 43 to parents in particular, one for restraint and control to ensure compliance with daily functions and another for expressing disapproval of the actual behaviour of a child.

Moreover, the Supreme Court of Canada provided useful and balanced guidelines that define the limited sphere of protection offered by section 43 for parents. In my respectful opinion, these guidelines provide much greater direction than the common law defences that some witnesses allege are available to fill a gap following a potential repeal of section 43. I will speak to these defences in a minute.

Suffice to say in regards to the guidelines that the honourable chair raised with the previous witness, corrective force beyond those limits set out by the Supreme Court is considered not reasonable and not protected by section 43. Furthermore, any corrective conduct that places a child in need of protection will be subject to state intervention.

My fourth topic is provincial and territorial child protection because, in addition to the protection of the criminal law, all provinces and territories have child welfare legislation that provides for state intervention to protect children from abuse or neglect.

One argument raised to justify the repeal of section 43 relates to the distinction between the scope of criminal sanctions to protect children from assault and the civil remedies available through child protection statutes.

It is alleged that by not criminalizing the use of minor corrective force of a transitory trifling nature, the Criminal Code is inconsistent with child protection statutes and sends the wrong message to parents.

Apart from the fact that child protection falls within provincial jurisdiction and the criminal law falls within federal jurisdiction, a number of distinctions between these two spheres are worth highlighting. First, the scope of protection, as forwarded under child protection legislation, differs from the activities that are sanctioned under the Criminal Code. For instance, child welfare authorities can intervene in cases involving risk of physical harm

est raisonnable aux fins de l'article 43. Elle a clairement indiqué que le critère est objectif et que l'article 43 ne s'applique qu'à une force corrective mineure de nature transitoire ou insignifiante. La question doit être examinée dans le contexte et à la lumière de toutes les circonstances de l'affaire, mais la cour a indiqué que la gravité de l'affaire immédiate n'est pas pertinente.

La Cour suprême du Canada, comme vous le savez très bien, a aussi soutenu que les enseignants ne pouvaient invoquer cette défense, sauf pour l'utilisation d'une force raisonnable pour retenir ou expulser un enfant de la salle de classe. Je signale ici qu'en indiquant que les enseignants peuvent seulement bénéficier de la protection accordée par l'article 43 que dans les cas où ils exercent une force raisonnable pour retenir un enfant ou maintenir l'ordre dans la salle de classe, non pour imposer des punitions, la majorité des juges de la Cour suprême du Canada ont, en quelque sorte, défini deux sphères de protection que l'article 43 offre aux parents en particulier, une pour ce qui est de la retenue et du contrôle pour assurer le respect des obligations quotidiennes et l'autre pour exprimer son désaccord par rapport au comportement de l'enfant.

De plus, la Cour suprême du Canada a présenté des lignes directrices utiles et équilibrées qui définissent la sphère limitée de protection qu'offre l'article 43 aux parents. À mon humble avis, ces lignes directrices sont beaucoup plus précises que les moyens de défense de common law qui selon certains témoins peuvent combler l'écart après l'abrogation possible de l'article 43. Je parlerai de ces défenses dans un instant.

Il suffit de dire au sujet des lignes directrices dont la présidence a parlé avec le témoin précédent que toute force corrective qui excède les limites établies par la Cour suprême est considérée non raisonnable et la protection de l'article 43 ne peut alors s'appliquer. Par ailleurs, toute mesure de correction faisant en sorte que l'enfant a besoin de protection fera l'objet d'une intervention de l'État.

Mon quatrième point porte sur la protection des enfants dans les provinces et territoires, parce qu'en plus de la protection qu'offre le droit pénal, les provinces et les territoires ont des lois sur la protection de l'enfance qui permettent à l'État d'intervenir pour protéger les enfants contre la violence et la négligence.

Pour justifier l'abrogation de l'article 43, certains ont invoqué la distinction entre la portée des sanctions pénales pour protéger les enfants contre les voies de fait et les recours civils disponibles aux termes des mesures législatives de protection de l'enfance.

On allègue qu'en ne criminalisant pas l'utilisation d'une force corrective mineure, transitoire et insignifiante, le Code criminel est incompatible avec les lois sur la protection de l'enfance et envoie le mauvais message aux parents.

Outre le fait que la protection de l'enfance est de compétence provinciale et le droit pénal relève du gouvernement fédéral, un certain nombre de distinctions entre ces deux sphères méritent d'être signalées. Tout d'abord, l'étendue de la protection aux termes de la législation sur la protection de l'enfance diffère des activités sanctionnées aux termes du Code criminel. Par exemple, les autorités chargées du bien-être des enfants peuvent intervenir

or in cases involving emotional harm and neglect. For the most part, criminal offences against the person are limited to acts or omissions that cause actual physical harm or threats thereof.

Second, the purpose of child protection legislation is focused on the best interests of the child, as the primary consideration, while the purpose of the criminal law is to protect the public at large.

Third, the consequences of violating child protection legislation differ from the consequences of a breach of the criminal law. Child protection legislation provides for a wide range of remedies specifically aimed at protecting the child, such as a child in need of protection orders, referrals, counselling and parent education services to provide for positive parenting guidance.

The criminal law, on the other hand, is the expression of society's disapproval involving punitive sanctions, including possible imprisonment and accompanied by negative social stigma. A criminal record can have devastating impacts on an individual. The criminal law is the bluntest and harshest tool at our disposal.

The standard of proof applicable for child protection legislation is the civil standard, a balance of probabilities, while the applicable standard in the criminal context is beyond a reasonable doubt. As a result, the state has a lower threshold to intervene in matters of child protection, where there is more than a 50-per-cent chance that the child is in need of protection, than it does to intervene through the Criminal Code.

I emphasize these differences to point out that it is not necessary, or perhaps advisable, that we seek to have the same standards applied in the realm of criminal law as those applied in child protection. A child protection official may intervene at a lower threshold for acts or omissions that do not necessarily constitute criminal offences.

I also raise the issue of child protection legislation because in reviewing the testimony of the Honourable Senator Hervieux-Payette, I am left with the impression the ultimate goal of Bill S-207 is not to increase parents' criminal liability, but rather to enhance parenting education and child protection interventions. These goals are laudable indeed. However, parental education is primarily the jurisdiction of the provinces and territories, and child protection legislation is entirely within provincial-territorial powers under the Constitution.

Amending the Criminal Code for public education purposes is not without risks. Removing statutory defence involves removal of rights in a criminal context. This should not be taken lightly. Potential adverse impacts on Canadians must be assessed fully, particularly since the sanctions and negative social stigma

dans les cas où il y a risque de torts physiques ou dans les cas de torts émotionnels et de négligence. Dans la majeure partie des cas, les infractions criminelles contre la personne sont limitées à des actes ou des omissions qui causent des torts physiques réels ou constituent des menaces.

Deuxièmement, la législation sur la protection de l'enfance est centrée sur les meilleurs intérêts des enfants, il s'agit de la considération première. Le droit criminel, quant à lui, vise à protéger le grand public.

Troisièmement, les conséquences du non-respect de la législation de la protection de l'enfance diffèrent des conséquences des violations du droit criminel. La législation de la protection de l'enfance prévoit un vaste éventail de recours qui visent à protéger les enfants, notamment les ordonnances de protection, les placements et le counseling et les services d'éducation des parents pour bien guider ces derniers.

Le droit criminel, par contre, est l'expression de la désapprobation de la société et il comporte des sanctions punitives, y compris des peines d'emprisonnement et un stigma social négatif. Un dossier criminel peut avoir une incidence dévastatrice sur une personne. Le droit criminel est l'outil le plus percutant et le plus sévère dont nous disposons.

La norme de preuve applicable à la législation sur la protection de l'enfance est la norme civile, à savoir la prépondérance des probabilités, tandis que la norme applicable au contexte pénal est fondée sur le doute raisonnable. Par conséquent, l'État peut intervenir à un seuil moins élevé dans les cas de protection des enfants, quand il y a plus de 50 p. 100 des chances qu'un enfant ait besoin de protection, que s'il intervient aux termes du Code criminel.

J'insiste sur ces différences pour signaler qu'il n'est ni nécessaire ni souhaitable que nous cherchions à appliquer les mêmes normes dans le domaine du droit criminel et dans le domaine de la protection de l'enfance. Un responsable de la protection de l'enfance peut intervenir en appliquant un seuil moins élevé dans le cas d'actes ou d'omissions qui ne constituent pas nécessairement une infraction criminelle.

Je soulève aussi la question de la législation de protection de l'enfance, car en examinant le témoignage du sénateur Hervieux-Payette, j'ai l'impression que le projet de loi S-207 n'a pas pour but d'accroître la responsabilité criminelle des parents, mais d'améliorer l'éducation des parents et les interventions en matière de protection de l'enfance. Ces objectifs sont très louables. Cependant, l'éducation parentale relève principalement des provinces et des territoires, et la législation sur la protection de l'enfance, quant à elle, est entièrement couverte dans les attributions provinciales-territoriales aux termes de la Constitution.

Modifier le Code criminel à des fins d'éducation publique n'est pas sans risque. Éliminer les moyens de défense prévus par la loi implique l'élimination de droits dans un contexte pénal. Cela ne doit pas être pris à la légère. Les conséquences négatives potentielles sur les Canadiens doivent être évaluées pleinement,

associated with criminal prosecution represent a significant burden on the accused.

This brings me to the fifth topic: the potential impact of repeal of section 43. No one can predict the exact impact of repeal of statutory defence under section 43. We do not know, for instance, how many parents or teachers may be charged with assault in the absence of this section, nor do we know how many would be found guilty for behaviour that would be excluded currently by virtue of this section.

We do know, however, that if section 43 were simply repealed, any non-consensual force that a parent or teacher uses on a child or pupil could be an assault, given the broad definition under the Criminal Code. There would no longer be a statutory defence to criminal charges where the force that is used is a minor, corrective force of a transitory or trifling nature. Parents who physically put a reluctant child in a car seat or remove a child to their bedroom for time out are applying non-consensual force and could be convicted of simple assault.

If Bill S-207 were to pass, it could hamper well-intentioned, responsible parents in their important task of raising children in a caring, responsible way. It could also place additional burdens on police to lay charges in a wider range of circumstances, particularly in the absence of the guidance provided by the Supreme Court of Canada.

Criminal law and provincial and territorial child protection laws already protect children from abuse, and repealing section 43 may simply expose parents to criminal liability.

When examining section 43 of the Criminal Code, the question is not whether, as individuals, we believe that light physical discipline is effective; the question is whether we should use the full force of the criminal law, our most powerful tool, against parents trying to raise children to be responsible members of society.

It is often argued that parents who face criminal charges as a result of corrective force will be able to rely on the defences of necessity and *de minimis*. The application of both these common law defences as an alternative to section 43 was specifically rejected by the majority of the Supreme Court of Canada in the *Canadian Foundation* decision.

The Supreme Court of Canada, in the *Perka* and *Latimer* decisions, also recognized that defence of necessity is available in circumstances of imminent risk where an action was taken to avoid a direct and immediate risk and the act must be inevitable, unavoidable and afford no reasonable opportunity for an alternative course of action that does not involve a breach of the law, for example, where a child is in danger of placing a hand on a hot stove or running into a busy street.

surtout étant donné que les sanctions et le stigma social négatif associé aux poursuites criminelles représentent un fardeau important pour l'accusé.

J'arrive donc au cinquième point : l'impact potentiel de l'abrogation de l'article 43. Personne ne peut prévoir l'impact précis de l'abrogation de la défense prévue à l'article 43. Nous ne savons pas, par exemple, combien de parents ou d'enseignants pourraient être accusés de voies de fait en l'absence de cet article. Nous ne savons pas non plus combien d'entre eux pourraient être trouvés coupables d'un comportement qui se trouve exclu actuellement en vertu de cet article.

Nous savons, cependant, que si l'article 43 était simplement abrogé, toute force non consensuelle employée par un parent ou un enseignant à l'endroit d'un enfant ou d'un élève pourrait constituer une voie de fait, étant donné la définition très large aux termes du Code criminel. Il n'y aurait plus de défense prévue par la loi dans le cas d'accusations criminelles portées quand la force corrective employée est mineure, transitoire ou insignifiante. Les parents qui assoient un enfant récalcitrant dans un siège d'automobile ou qui conduise un enfant à sa chambre pour réfléchir appliquent une force non consensuelle et pourraient être reconnus coupables d'une voie de fait simple.

Si le projet de loi S-207 est adopté, il pourrait nuire aux parents responsables et bien intentionnés qui s'efforcent d'élever leurs enfants d'une façon responsable et aimante. Il pourrait imposer un fardeau additionnel aux policiers qui auraient à porter des accusations dans plus de cas, particulièrement en l'absence des lignes directrices fournies par la Cour suprême du Canada.

Le droit pénal et les lois provinciales et territoriales sur la protection de l'enfance protègent déjà les enfants contre la violence et l'abrogation de l'article 43 pourrait simplement exposer les parents à assumer une responsabilité criminelle.

Ce qui importe de se demander quand on examine l'article 43 du Code criminel, ce n'est pas si nous croyons dans l'efficacité de la discipline physique légère, mais bien si nous devrions appliquer le droit criminel, notre outil le plus puissant, dans toute sa force contre les parents qui tentent d'élever leurs enfants pour en faire des membres responsables de notre société.

On dit souvent que les parents qui font face à des accusations criminelles auront recours à la défense de nécessité et *de minimis*. L'application de ces deux moyens de défense de common law comme solution de rechange à l'article 43 a été rejetée par la majorité des juges de la Cour suprême du Canada dans le jugement de la *Canadian Foundation*.

La Cour suprême du Canada, dans les jugements *Perka* et *Latimer*, a aussi reconnu que la défense de nécessité ne s'applique qu'en cas de risque imminent, lorsque la mesure est prise pour échapper à un danger direct et immédiat. De plus l'acte doit être inévitable et il ne doit exister aucune solution de rechange raisonnable qui ne soit pas entachée d'illégalité, par exemple, quand un enfant risque de poser la main sur une cuisinière brûlante ou de traverser une rue passante en courant.

The defence of necessity would therefore not likely be available to a parent who places a screaming child in a car seat when the parent is too pressed for time to wait until the child consents to sit in the seat.

With respect to the *de minimis* defence, it protects the individual from conviction where the circumstances surrounding the charge are so trifling that the law should take no notice of it. The defence of *de minimis* simply does not exist with any degree of stability at common law in the criminal context. Whereas accepted by the court, it appears that it is restricted to extremely trivial, minor matters and would not cover much of the content that section 43 is designed to protect.

Reliance on the *de minimis* defence could confuse further the law surrounding child discipline since the elements of the defence, when they are accepted, are still uncertain in Canadian criminal law.

In June 2005, my colleague, Carole Morency, indicated that we were monitoring reported case law. To date, we have identified 34 cases reported since the Supreme Court of Canada ruling in January 2004. There was a finding of not guilty on all charges in 10 of the 34 cases. Five of these cases involved parents, another four involved teachers, and the last one involved a person standing in the place of a parent. While section 43 was invoked in all these 34 cases, issues of credibility and evidence also played a role in several of the findings of not guilty.

I will provide the chair with a full list of these 34 cases.

My colleague also raised the issue of public legal education and the Department of Justice has funded, or provided in kind, support to a number of public legal education products over the years. You may already be familiar with some of them. I will bring some to your attention.

What's Wrong with Spanking? is a pamphlet developed by Department of Justice and Health Canada. It offers useful tips on effective non-physical discipline for children and contains information on behavioural issues and early childhood development. This pamphlet was distributed initially to all facilitators and coordinators of the Nobody's Perfect program, and then available upon request through the National Clearinghouse on Family Violence. It was also distributed across the country through Health Canada's regional consultants and to 102 Ontario Early Year Centres.

The initial notification of the existence of the pamphlet was sent to CHEO and to the Child Welfare League of Canada.

At this point, primary distribution is through the National Clearinghouse on Family Violence, and that clearinghouse has also promoted it through a number of other mechanisms, through conferences and through their electronic emailing.

La défense de nécessité ne pourrait donc pas s'appliquer dans le cas d'un parent qui place un enfant qui hurle dans un siège d'auto quand le parent est trop pressé pour attendre que l'enfant consente à s'asseoir dans le siège.

La défense fondée sur le principe *de minimis* protège toute personne d'être condamnée lorsque les circonstances de l'accusation qui pèse contre elle sont si insignifiantes que le droit ne devrait pas en tenir compte. La défense *de minimis* n'existe tout simplement pas dans aucun degré de stabilité en common law dans le contexte pénal. Bien que les tribunaux l'acceptent, cette défense semble s'appliquer uniquement dans des affaires mineures extrêmement banales et elle ne couvrirait pas une grande partie de ce que l'article 43 vise à protéger.

Compter sur la défense *de minimis* pourrait brouiller davantage la loi en ce qui concerne la discipline des enfants, car les éléments de défense, quand ils sont acceptés, demeurent incertains en droit pénal canadien.

En juin 2005, ma collègue, Carole Morency, a signalé que nous surveillions la jurisprudence à cet égard. À ce jour, nous avons relevé 34 cas depuis le jugement de la Cour suprême du Canada en janvier 2004. Dans 10 des 34 causes, il y a eu un verdict de non-culpabilité pour toutes les accusations portées. Cinq de ces cas mettaient en cause des parents, quatre autres des enseignants et le dernier concernait une personne qui prenait la place d'un parent. L'article 43 a été invoqué dans ces 34 causes, mais la crédibilité et la preuve ont aussi joué un rôle dans plusieurs des verdicts de non-culpabilité.

Je fournirai à la présidence la liste complète de ces 34 causes.

Ma collègue a aussi soulevé la question de l'éducation juridique de la population et le ministère de la Justice a financé ou appuyé concrètement de nombreux projets d'éducation juridique au fil des ans. Vous en connaissez déjà peut-être certains. J'en porterai quelques-uns à votre attention.

Pourquoi faut-il éviter de donner la fessée? est une brochure produite par le ministère de la Justice et Santé Canada. On y trouve des conseils utiles sur des méthodes de discipline non physique efficaces à appliquer aux enfants ainsi que des renseignements sur des questions de comportement et le développement des enfants d'âge préscolaire. Cette brochure a d'abord été distribuée aux facilitateurs et aux coordonnateurs du programme Y'a personne de parfait. On peut maintenant se la procurer sur demande auprès du Centre national d'information sur la violence dans la famille. On a aussi distribué cette brochure à l'échelle du pays par l'entremise des conseillers régionaux de Santé Canada et des 102 centres de la petite enfance de l'Ontario.

Le CHEO et la Ligue pour le bien-être de l'enfance du Canada ont été les premiers organismes qui ont été avisés de l'existence de cette brochure.

Actuellement, cette brochure est surtout distribuée par l'entremise du Centre national d'information sur la violence dans la famille et ce dernier en a fait la promotion de différentes façons, dans des conférences et au moyen de courriels.

More than 50 per cent of the clients of the clearinghouse are health and social service providers who, in turn, often distribute material that they obtain through the clearinghouse free of charge, to their clients. It is safe to assume that many of the resources are being provided to new parents through the channels of the service providers at the provincial level.

Justice Canada also launched a website to inform children and youth about family violence. The site is interactive and is designed for children aged 10 to 12 and another parallel site for children aged 13 to 15. We develop postcards for promotional purposes for distribution, and I will provide these to the committee as well.

I mentioned earlier Nobody's Perfect, a parenting, education and support program designed for children from birth to age 5 to meet the needs of parents who are young, single, socially or geographically isolated, with low income or limited formal education.

Justice Canada funded the "Feelings" booklet, which serves as a guide to parents to enable them to find alternative ways to respond to their children's emotional responses to various situations in their daily lives. I will leave that with the clerk of the committee as well. I have English and French copies.

Through the Child-centred Family Justice Fund, Justice Canada funds a number of parenting programs in the provinces and territories. One recent program was through the Public Legal Education and Information Service of New Brunswick. They introduced a program for young parents. The document contains some information on discipline as well as information for young parents. They used it in workshops across the province as well.

Also by the New Brunswick Public Legal Education and Information Service is a pamphlet on spanking and discipline for children. This pamphlet summarizes its challenge in relatively plain language of the Supreme Court of Canada decision on section 43. It is available on the Family Violence Initiative website of Justice Canada, where you can find a link.

A number of other resources are available through the National Clearinghouse on Family violence. I have brought copies of these as well as a publications catalogue for the chair of the committee. I will not go through the full list, in consideration of time today.

In conclusion, we realize that the issue of correction of children can be divisive. However, there is room in a democratic society for a range of views and approaches to child rearing, as long as children are protected from abuse and neglect. The current legal framework provides such protection for children and, at the same time, does not overly hamper parents in their important task of raising children. Thank you for providing us with this opportunity to speak with you today on this important issue. We would be pleased to respond to any questions.

Plus de 50 p. 100 des clients du centre sont des fournisseurs de services sociaux et de santé qui, à leur tour, distribuent souvent à leurs clients le matériel qu'ils obtiennent gratuitement. On peut supposer sans risque de se tromper que ce matériel est remis en grande partie à de nouveaux parents par l'entremise des fournisseurs de services au niveau provincial.

Justice Canada a aussi inauguré un site Web pour informer les enfants et les jeunes au sujet de la violence familiale. Il s'agit d'un site interactif conçu pour les enfants de 10 à 12 ans et un site parallèle s'adresse aux enfants de 13 à 15 ans. Nous produisons des cartes postales promotionnelles à des fins de distribution. Je fournirai également ces cartes au comité.

J'ai parlé un peu plus tôt de Y'a personne de parfait, un programme d'éducation et de soutien à l'intention des parents qui ont des enfants de moins de 5 ans, qui sont chefs de famille monoparentale, jeunes, isolés socialement ou géographiquement, qui sont peu scolarisés ou ont un faible revenu.

Justice Canada a financé la brochure « Les sentiments » qui constitue un guide pour permettre aux parents de trouver des moyens différents de faire face aux réactions émotionnelles de leurs enfants dans différentes situations de leur vie quotidienne. Je remettrai également cette brochure au greffier. J'ai avec moi des copies des versions française et anglaise.

Par l'entremise du Fonds du droit de la famille axé sur l'enfant, Justice Canada finance de nombreux programmes parentaux dans les provinces et les territoires. Un programme a été financé dernièrement par le biais du Service public d'éducation et d'information juridiques du Nouveau-Brunswick. Ce service a inauguré un nouveau programme à l'intention des jeunes parents. Le document contient des renseignements sur la discipline ainsi que de l'information pour les jeunes parents. Il a été utilisé dans des ateliers à l'échelle de la province aussi.

Le Service public d'éducation et d'information juridiques du Nouveau-Brunswick a aussi produit une brochure sur la fessée et la discipline des enfants. Cette brochure résume en langage relativement clair sa contestation de la décision de la Cour suprême du Canada sur l'article 43. On peut se procurer ce document sur le site web de l'Initiative de lutte contre la violence familiale de Justice Canada, en utilisant le lien pertinent.

Vous pouvez vous procurer d'autres ressources auprès du Centre national d'intervention sur la violence dans la famille. J'ai apporté des exemplaires de ces documents ainsi qu'un catalogue des publications pour la présidente du comité. Je ne parcourrai pas toute la liste aujourd'hui, faute de temps.

Pour conclure, nous comprenons que la question de la correction des enfants peut être controversée. Cependant, il est possible dans une société démocratique d'avoir un éventail de points de vue et d'approches en matière d'éducation des enfants, dans la mesure où les enfants sont protégés contre la violence et la négligence. Le cadre juridique actuel fournit une telle protection aux enfants et, parallèlement, il ne mine pas excessivement les parents dans leur rôle important qu'est l'éducation des enfants. Merci de nous avoir donné la chance de parler avec vous aujourd'hui de ce dossier important. Nous nous ferons un plaisir de répondre à vos questions.

The Chairman: I have one question and then I reserve the right to come back on legal points. I am pleased that Senator Jaffer is here to help me with the legal aspects.

In a report, we said that we believe corporal punishment violates the UN Convention on the Rights of the Child. That is our assumption and conclusion, which led to a recommendation to repeal section 43. We broadly asked the Department of Justice to look into this entire issue of defence. Having heard more witness testimony, I ask you: If section 43 were kept but the words “by way of correction” were removed and replaced by, “by way of reasonable restraint,” would we accomplish taking out the ability, despite the Supreme Court decision, of any further corporal punishment while retaining the notion that parents and caregivers need the ability to use reasonable restraint with no more force than is reasonably necessary? It would become a clear defence for the restraint but would abolish corporal punishment. Do you have any other interpretation of the word “correction?” Have you looked at that or am I blind-siding you?

Ms. Blackell: It is worth looking into.

Unfortunately, as the honourable senator is probably aware, I provide legal advice to the Minister of Justice and am not in a position to provide legal advice on that proposal.

The Chairman: I understand. Are you relying fully on the term “correction” in section 43, as the Supreme Court has stated it in *The Canadian Foundation for Children, Youth and Law v. the Attorney General in Right of Canada*.

Ms. Blackell: I am not sure I understand the question.

The Chairman: There has been some indication that “correction” is more than corporal punishment. Am I correct? Or are “corporal punishment” and “correction” equal in section 43, in your assessment?

Ms. Blackell: The Supreme Court identified a specific application of section 43 for teachers. In so doing, they said that teachers could rely section 43 only for restraint and maintaining order in the classroom but not for the purposes of corporal punishment.

The Chairman: That is my point. Does section 43 deal only with corporal punishment or is it a broader section than corporal punishment, including such concepts as restraint?

Elissa Lieff, Senior General Counsel, Department of Justice: I am not sure if we are in a position to provide an interpretation, senator. We can take your point. We are in the position whereby we are led by what the Supreme Court of Canada has said in terms of where the guidelines lie, and what is and is not appropriate in terms of interpretation of the section. Understanding your question, I can say that it is something to consider but I do not know if we can give you a point blank answer to it.

La présidente : J’ai une question et je me réserve ensuite le droit de revenir à la charge sur des points juridiques. Je suis contente que le sénateur Jaffer soit ici pour m’aider avec les aspects légaux.

Nous avons déclaré dans un rapport que le châtiment corporel allait à l’encontre de la Convention des Nations Unies relative aux droits de l’enfant. C’est à la fois notre postulat et notre conclusion qui ont entraîné la recommandation d’abroger l’article 43. Nous avons essentiellement demandé au ministère de la Justice d’examiner la question des moyens de défense. Après tous les témoignages que j’ai entendus, je vous pose la question suivante. Si on conserve l’article 43, mais qu’on remplace « pour corriger » par « pour retenir raisonnablement », éliminerions-nous la capacité, malgré le jugement de la Cour suprême, d’infliger un châtiment corporel tout en conservant la notion que les parents et les responsables doivent pouvoir utiliser des moyens de retenue raisonnables sans employer plus de force que nécessaire? Ce serait un moyen de défense clair en faveur de la retenue qui abolirait le châtiment corporel. Interprétez-vous différemment l’expression « pour corriger »? Avez-vous envisagé cette possibilité ou est-ce que cela vous prend par surprise?

Mme Blackell : Cela mérite qu’on s’y arrête.

Malheureusement, comme le sénateur le sait probablement, je donne des avis juridiques au ministre de la Justice. Je ne peux donc pas donner d’avis juridique concernant cette proposition.

La présidente : Je comprends. Vous basez-vous totalement sur l’expression « corriger » qui figure à l’article 43, comme la Cour suprême l’a indiqué dans l’affaire *Canadian Foundation for Children, Youth and Law c. Le procureur général du Canada*?

Mme Blackell : Je ne suis pas certaine de comprendre la question.

La présidente : On a laissé entendre qu’une « correction » était plus qu’un châtiment corporel. Est-ce exact? Pensez-vous plutôt qu’à l’article 43, « châtiment corporel » et « correction » ont la même valeur?

Mme Blackell : La Cour suprême a identifié une application précise de l’article 43 pour les enseignants. Ce faisant, elle a dit que les enseignants pouvaient invoquer l’article 43 seulement pour retenir ou maintenir l’ordre dans la salle de classe, mais non pour infliger un châtiment corporel.

La présidente : C’est là où je veux en venir. L’article 43 vise-t-il uniquement le châtiment corporel ou sa portée dépasse-t-elle le châtiment corporel pour comprendre des concepts comme la retenue?

Elissa Lieff, avocate générale principale, ministère de la Justice : Je ne sais trop si notre position nous permet de fournir une interprétation, madame le sénateur. Nous comprenons ce que vous dites. Nous sommes dans une position où nous nous guidons sur les principes établis par la Cour suprême du Canada pour interpréter l’article. Je comprends votre question et je dirais que c’est quelque chose à envisager, mais je ne sais pas si nous pouvons vous donner une réponse directe.

Senator Munson: I must be living in another time zone given that you are here to defend section 43 and yet you put all these publications out to show us why spanking does not work. The line from the Public Health Agency of Canada states that we should never spank because it simply does not work for the child or for the parent. It continues to describe in an education program what we should do about this.

I do not get it. You sit here and defend what you have to defend because you are departmental officials and the Supreme Court made its decision. However, the Government of Canada puts out this information that tells people not to do that because it does not work.

You also said that the Criminal Code is there to protect the public, not the child. Why does the public need to be protected? Why do parents need the protection of section 43? It is protection from what? There are common law defences against frivolous or minimal offences. I find it sad that we are having this debate.

Ms. Lief: If I can remember all your comments in order, senator, first, we are here to provide what we see as the legal interpretation; it is not our role to defend or to not defend in these particular circumstances. We are here to provide the committee with an interpretation of section 43 as we see it in light of the Supreme Court of Canada decision.

That was your first point. In terms of the publications produced by the various departments, including Justice Canada, we share the view that public education is important and this is the direction we should take in the best of circumstances. It is something that we support. We are involved in some of this work with our colleagues in other departments and across the country in the ways that we link to other government departments. As you understand, we are the Department of Justice so we try, through our networks, to see that some of this information can be disseminated or shared. We do not have direct links with those who provide social services or deal with education. I would say that the overall view is that education is the best way to go.

Our concern, and perhaps this is where we differ from some of the witnesses who have appeared before the committee, is that I am not sure that we interpret some of these defences in the same way. When we talk about criminal law being for the public good, more than anything else, we are saying that criminal law is a blunt tool.

Our view of the defences and how they apply may differ from some of the witnesses that have appeared before you. I understand there are differing views with respect to section 43 as well. It is better to have a provision in the Criminal Code we can turn to with respect to how to deal with these situations than to assume — as many witnesses may have — that others responsible for addressing these situations, serving different roles in the legal system, may have no other way of dealing with this issue but to turn to the common assault provisions. That would be a blunt tool to use in some of these circumstances. With section 43, they might be able to deal with the situation in a different way.

Le sénateur Munson : Je crois rêver. Vous êtes ici pour défendre l'article 43, mais vous produisez toutes ces publications qui expliquent pourquoi la fessée est inefficace. Selon l'Agence de santé publique du Canada, nous ne devrions jamais donner la fessée car ça ne fonctionne tout simplement pas — ni pour l'enfant ni pour le parent. L'Agence poursuit en décrivant ce que nous devrions faire dans un programme d'éducation.

Je ne comprends pas. Vous êtes ici et vous défendez ce que vous devez défendre parce que vous représentez votre ministère et que la Cour suprême s'est prononcée. Cependant, le gouvernement du Canada publie ces documents qui disent aux gens de ne pas le faire, car ça ne marche pas.

Vous avez dit que le Code criminel avait pour but de protéger le public, pas les enfants. Pourquoi le public doit-il être protégé? Pourquoi les parents ont-ils besoin de la protection de l'article 43? Il les protège contre quoi? La common law prévoit des moyens de défense en cas d'infractions frivoles ou minimes. Je trouve malheureux que nous ayons ce débat.

Mme Lief : Si je me souviens de vos observations dans l'ordre, monsieur le sénateur, je dirai premièrement que nous sommes ici pour donner une interprétation juridique, il ne nous appartient pas dans ces circonstances de défendre ou de ne pas défendre quoi que ce soit. Nous sommes ici pour donner au comité une interprétation de l'article 43 à la lumière du jugement de la Cour suprême du Canada.

C'était votre premier point. En ce qui concerne les publications des différents ministères, dont Justice Canada, nous estimons qu'il est important de sensibiliser la population et c'est la voie à suivre dans le meilleur des mondes. Nous appuyons cela. Nous participons à ces travaux avec nos collègues des autres ministères à l'échelle du pays dans nos liens avec les autres ministères. Comme vous le savez, nous sommes le ministère de la Justice, alors nous tentons de diffuser cette information à l'aide de nos réseaux. Nous n'avons pas de contacts directs avec ceux qui fournissent des services sociaux ou qui s'occupent d'éducation. De façon générale, je dirais que l'éducation est la meilleure voie à suivre.

Ce qui nous préoccupe, et c'est peut-être là-dessus que notre avis diffère de celui de certains des témoins que nous avons entendus, c'est que je ne suis pas sûre que nous interprétions de la même manière certaines des défenses possibles. Quand nous disons que le droit criminel vise le bien public, nous disons surtout que le droit criminel est un outil catégorique.

Notre opinion des formes de défense et de la façon dont elles peuvent être invoquées peut différer de celle des témoins que vous avez entendus. Je sais que les points de vue diffèrent aussi relativement à l'article 43. Il est préférable d'avoir une disposition du Code criminel sur laquelle se fonder pour traiter ces situations plutôt que de présumer — comme bien des témoins l'ont peut-être fait — que d'autres responsables de ce genre de situations, agissant à divers titres au sein du système de justice pénale, pourraient n'avoir d'autre choix que d'invoquer les voies de fait simples pour traiter une affaire quelconque. Il existerait un instrument catégorique, l'article 43, qui donnerait à ces gens une autre voie pour traiter la situation.

Senator Carstairs: You indicated that the Criminal Code is a blunt tool. One wonders why that kind of bluntness is needed to protect parents from criminal charges.

Let me give you an example. You indicated that shaking a child to wake them could result in an assault charge, yet nurses frequently restrain a child to give them injections. I know of no case in Canada where a nurse has ever been charged as a result of that restraint. Child and family service workers restrain difficult children daily to protect them. If the force has been abusive, such as in the case I know of where they pushed a child onto the floor and used excessive force, charges were brought. No charges are brought in situations where force has been reasonable to restrain the child.

What makes the Department of Justice believe there will be thousands of cases now lodged against parents for use of force in the case — as you used as an example — of putting a child who does not want to be put into a car seat into that car seat?

Ms. Blackell: With all due respect, we do not anticipate thousands of cases. I hope that would not be the case. We do not know what the result would be. That is the best statement to make. A statutory defence is available and is currently applicable to certain limited circumstances of the reasonable application of force. Were we to remove it, we may see situations where that defence would have shielded some parents and teachers from criminal sanctions who would otherwise be sanctioned as a result. That is the extent of what we are saying at this time.

Senator Carstairs: Do you think it is reasonable that police forces in this country charge parents for offences of the kind that you gave as examples: insisting a little girl put on her boots instead of her sandals to go out in the snow?

Ms. Blackell: It is a case-by-case situation. If the police were faced with a situation where they had witnesses reporting an assault, a child being touched without their consent, which they made perfectly clear, and that were the law and there were no specific defences, some police may feel they are required to bring charges. Then we go into a whole area of discretion. That is also a risky area.

We have specific guidelines of the Supreme Court. An outright repeal of section 43 would also be a repeal of those guidelines.

Le sénateur Carstairs : Vous avez dit que le Code criminel était un outil catégorique. On peut se demander s'il est nécessaire d'être aussi catégorique pour offrir aux parents une protection contre des accusations criminelles.

Laissez-moi vous donner un exemple. Vous avez dit que le fait de secouer un enfant pour le réveiller peut donner lieu à une accusation de voie de fait. Pourtant, il arrive souvent qu'une infirmière doive immobiliser un enfant de force pour lui donner une injection. Je n'ai jamais entendu dire que, au Canada, on ait porté des accusations contre une infirmière pour une telle raison. Dans le domaine des services aux enfants et aux familles, il arrive quotidiennement que des gens doivent immobiliser de force des enfants pour les protéger. Si la force est abusive, par exemple dans un cas dont j'ai entendu parler où un enfant avait été maintenu vigoureusement au sol et où l'on avait abusé de l'usage de la force, des accusations avaient été portées. Aucune accusation n'est jamais portée si une force raisonnable est employée pour immobiliser un enfant.

Qu'est-ce qui amène le ministère de la Justice à penser qu'il y aura des milliers de poursuites contre des parents qui auront utilisé la force pour — et je reprends un exemple que vous avez donné — parvenir à installer un enfant dans un siège d'auto alors qu'il refuse de s'y asseoir?

Mme Blackell : Avec tout le respect que je vous dois, nous ne prévoyons pas des milliers de cas. J'espère que cela ne se produirait pas. Nous ne savons pas quel serait le résultat. C'est la déclaration la plus précise que je puisse faire. Actuellement, il existe, en vertu de la loi, une défense qui s'applique dans certaines circonstances où l'on a fait un usage raisonnable de la force. Si l'on supprimait cette défense, il pourrait y avoir des situations où des parents ou des enseignants, qui auraient normalement été protégés contre des sanctions criminelles, ne seraient plus à l'abri de sanctions. C'est le point de vue que nous défendons.

Le sénateur Carstairs : Croyez-vous qu'il serait raisonnable que les services policiers de notre pays accusent des parents pour des infractions du genre que vous avez données en exemple, comme insister pour qu'une petite fille mette ses bottes plutôt que ses sandales pour aller jouer dans la neige?

Mme Blackell : Ce seraient des cas particuliers. Si la police devait répondre à un appel fait par des témoins qui dénoncent des voies de fait, comme le cas d'un enfant qu'on a touché sans son consentement alors que l'enfant l'avait clairement fait savoir, et s'il n'y avait aucune défense précise en vertu de la loi, certains policiers pourraient se sentir contraints de porter des accusations. Ensuite tout se fait à la discrétion des différents intervenants. C'est risqué.

La Cour suprême nous a donné des lignes directrices précises. Si l'on abrogeait carrément l'article 43, on supprimerait aussi ces lignes directrices.

[Translation]

The lawmaker does not speak for the sake of speaking. When a significant amendment is made, such as removing the right to a statutory defence, that is a sign that something has changed and that, in fact, certain rights may have been removed from the accused.

[English]

Senator Lovelace Nicholas: I have not heard anything mentioned about verbal abuse. Do you consider verbal abuse to be assault? It causes a different kind of bruising.

Ms. Blackell: This is one reason I raised the comparison between the criminal law and child protection. There is much more room under the child protection, given the concept of emotional harm, to address the harms done by verbal abuse. Some forms of verbal abuse are criminalized, but they require, for the most part, a threat to cause harm; uttering threats or in the context of criminally harassing someone.

For the most part, the bar is high to criminalize an action. The action must be something that is of a high threshold. There are Charter considerations in terms of freedom of expression when we start moving into criminalizing things that someone may say. As we know, it has been an issue in terms of hate propaganda.

There is a high threshold in terms of the implications of what is being said before we could call that a crime.

Senator Lovelace Nicholas: What if someone told a native child, "You are no good, you are just a savage"? That will bruise this child for the rest of their life.

Ms. Blackell: Yes, that would be offensive and hurtful, absolutely. If it were in the context of a family, it could be in the continuum of violence and abuse; a form of abuse, absolutely. Is that grounds to criminalize an individual? That is a societal question; those choices we make as a society.

Senator Dallaire: I was at a conference with a well-known journalist, David Frum, discussing human rights. His strong argument was that there should not be child rights because that means children can sue parents.

On the other side, we have the Criminal Code. If a person is charged with an offence — some of these things you have described — and then found not guilty, is there anything that remains on their file? If they have been to court and were found not guilty, is there something that remains on their criminal file?

[Français]

Le législateur ne parle pas pour rien dire; lorsqu'un amendement considérable est apporté, comme celui d'enlever le droit à une défense statutoire, c'est un signe qu'il y a quelque chose de changé et que, au fond, certains droits ont peut-être été enlevés aux accusés.

[Traduction]

Le sénateur Lovelace Nicholas : Je n'ai entendu personne parler de violence verbale. Considérez-vous cela comme une forme de voie de fait? Cela cause un autre genre d'ecchymoses.

Mme Blackell : C'est l'une des raisons qui m'ont amenée à soulever la comparaison entre le droit criminel et la protection de la jeunesse. C'est beaucoup plus facile de réagir contre le tort causé par la violence verbale en vertu des mesures de protection de la jeunesse, compte tenu du concept de préjudice émotif. Certaines formes de violence verbale sont considérées comme criminelles, mais il faut la plupart du temps que des menaces aient été proférées pour qu'il y ait préjudice. Il faut soit des menaces, soit du harcèlement criminel.

En général, la barre est haute pour qu'on puisse faire reconnaître une action comme étant criminelle. Cette action doit avoir été accomplie de façon très marquée. Il faut tenir compte de la liberté d'expression en vertu de la Charte quand on cherche à criminaliser quelque chose qu'une personne aurait dit. Comme nous le savons, la question de la propagande haineuse a posé un problème.

Avant que nous puissions parler de crime, il faut que les conséquences de ce qui a été dit soient reconnues comme très graves.

Le sénateur Lovelace Nicholas : Qu'en est-il, par exemple, si quelqu'un dit à un enfant autochtone qu'il n'est bon à rien, qu'il n'est qu'un sauvage? Cette remarque blessera l'enfant pour le reste de ses jours.

Mme Blackell : Absolument, ce serait injurieux et choquant. Si cela se produisait dans le contexte familial, ce serait un élément sur un continuum de violence et de mauvais traitements. Ce serait certainement une forme de violence. Est-ce un motif suffisant pour tenter des poursuites pénales contre cette personne? Il s'agit là d'un choix de société, et nous devons définir cela ensemble.

Le sénateur Dallaire : J'ai participé à une conférence sur les droits de la personne avec un journaliste bien connu, David Frum. Son gros argument était que les droits de l'enfant ne devraient pas exister, parce que cela signifie que les enfants peuvent poursuivre leurs parents.

Par ailleurs, nous avons le Code criminel. Si une personne est accusée d'un crime — de certains des comportements que vous avez décrits — et qu'elle n'est pas trouvée coupable, y a-t-il quoi que ce soit qui demeure à son dossier? Si cette personne a été poursuivie et n'est pas trouvée coupable, y a-t-il quelque chose d'inscrit à son dossier criminel?

Ms. Lieff: I do not think it remains indeterminately on their file if they have been charged. Perhaps it does. Senator Jaffer knows better than I.

Senator Dallaire: It is there unless they ask for a pardon, although they should not need to if they are found not guilty. It is possible if we repeal this section that people may be charged unnecessarily and, even though found not guilty, might not be able to board a plane anymore because they have committed a criminal offence. That is the other extreme, is it not? Is that not a possible risk?

Ms. Blackell: We keep data on charges but I doubt, from the data collection perspective, that we have identified them with the person.

Senator Dallaire: I would not have a criminal file?

Ms. Blackell: A criminal record may have an impact on air travel.

Senator Dallaire: That is what I am talking about.

Ms. Lieff: To have a criminal record, they would need to be found guilty.

Senator Dallaire: What about if they are found not guilty?

Ms. Lieff: We keep records of convictions in Canada. As I said, I could be wrong about the number of charges laid.

I think there is also a possibility of acknowledging that there was an action. Depending on the jurisdiction they are in, it could well be on the record that is kept. If it is a family that has had ongoing issues, that file would be kept by child protection agencies.

Senator Dallaire: That does not give me a warm, fuzzy feeling. If we repeal this section and charges are abused, innocent people could be held accountable and the rest of their life might be affected by that. That is the risk of repealing the section.

From the other angle, do you not believe that with this statutory defence clause abuse could happen more; that is, adults can use it as a basis for pushing the limit of physical abuse on children? If we did not have that clause, there would be potential to hold people back from abuse. Any possible gesture — some as ridiculous as some of the examples you have used — could be interpreted as abusive. When I wake up my son, for example, we roughhouse — I will come back to that in a moment.

Do you not believe that keeping that statutory defence clause in the act provides the opportunity for children to be abused by parents who push the limit? I am being Machiavellian here.

Ms. Lieff: Yes, I understand that. We do not have any research that can respond to that in one way or another. If I responded to that, I would respond more in my personal capacity and I am not

Mme Lieff : Je ne crois pas que cela demeure à leur dossier de façon indéterminée s'ils sont accusés. C'est peut-être le cas. Le sénateur Jaffer le saurait mieux que moi.

Le sénateur Dallaire : Cela demeure à moins qu'ils demandent un pardon, bien qu'ils ne devraient pas avoir besoin de le faire s'ils ne sont pas trouvés coupables. Si nous abrogeons cet article, il se pourrait que des gens soient accusés sans motif valable et, même s'ils ne sont pas trouvés coupables, il se pourrait qu'ils ne puissent plus prendre l'avion parce qu'ils ont commis un acte criminel. C'est l'autre extrême, n'est-ce pas? N'est-ce pas un risque à envisager?

Mme Blackell : On garde des données sur les accusations, mais je doute qu'on puisse faire le lien avec la personne dans un contexte de cueillette des données.

Le sénateur Dallaire : Je n'aurais pas de dossier criminel?

Mme Blackell : Un dossier criminel peut nuire quand quelqu'un veut prendre l'avion.

Le sénateur Dallaire : C'est ce que je dis.

Mme Lieff : Pour avoir un dossier criminel, il faut qu'une personne soit trouvée coupable.

Le sénateur Dallaire : Que se passe-t-il si elle n'est pas trouvée coupable?

Mme Lieff : On garde des dossiers sur les accusations portées au Canada. Comme je le disais, je peux me tromper au sujet du nombre d'accusations portées.

Je pense qu'il est également possible de savoir qu'une accusation a été portée. Cela pourrait se trouver dans les données conservées, mais tout dépend de la juridiction. S'il s'agit d'une famille qui a été suivie pour différents problèmes, les organismes de protection de la jeunesse garderaient le dossier.

Le sénateur Dallaire : Cela ne me rassure pas tellement. Si nous abrogeons cet article et qu'on abuse des possibilités de poursuites, des gens innocents pourraient être tenus responsables et en souffrir le reste de leur vie. C'est le risque que l'on court en abrogeant cet article.

D'un autre côté, ne croyez-vous pas que, avec cette disposition, il y a davantage de risques que les mauvais traitements se produisent? Autrement dit, que des adultes l'invoquent pour repousser la limite de ce que l'on considère comme un traitement normal? Si cette disposition n'existait pas, il y aurait un moyen d'empêcher les gens de se rendre coupables de mauvais traitements. Tout geste — certains aussi ridicules que certains exemples que vous avez donnés — pourrait être interprété comme une forme de mauvais traitement. Quand je réveille mon fils, par exemple, je ne suis pas nécessairement tendre — j'y reviendrai.

Ne croyez-vous pas qu'en gardant cette disposition de défense légale on donne aux parents la possibilité de maltraiter leurs enfants en poussant l'interprétation à la limite? J'adopte une attitude machiavélique.

Mme Lieff : Oui, je comprends. Nous n'avons pas de recherches qui permettent de répondre à cette question, dans un sens ou dans l'autre. Si j'y répondais, ce serait une opinion

a social science expert. We do not have statistics to deal with this issue. Personally, I do not think a lot of people peruse what is in the Criminal Code. If there is education out there, that education tries to teach them how to deal with discipline in other ways. Frankly, as the mother of two now-grown children, I recall when my children were growing up. We have all been exposed to children one way or another. In the school system, they were well educated about what is and is not appropriate. When I once took her by the hand up the stairs, I remember my daughter telling me that she would call the Children's Aid Society. She did not learn that from me.

Senator Dallaire: That possibility exists, but I would contend abuse is just as possible. It comes back, then, to self defence, and to the protection of those who are vulnerable.

You are right about section 265, common assault. Your interpretations are absolutely preposterous in that there are no limits on what you say could be defined as "assault." If the courts try people on some of the simplistic examples you used, then proposed section 265 is the error, along with not having section 43 to protect us against section 265. Is that not the case?

Ms. Blackell: The purpose here was to demonstrate the breadth of our assault provisions. They are large and wide. Between two adults, if one individual says, "Stop touching me," it is clear that a continued touch is then an assault even if there is no force applied; that is clarified in the case law.

It is more complicated with children because we are dealing with them daily. There are a lot of grey areas. That is where it is difficult because, in reality, people's lives are full of a lot of grey areas and the law has to decide at some point. Section 43 provides a bit of shelter from the black-and-white scenario with regards to assault. The child may not be the one saying, "Oh, I am being assaulted," but a bystander may say, "That child is being assaulted," because they are screaming and their parent is picking them up. If they pick up an adult who is screaming, that is an assault.

Senator Dallaire: Again, if we repeal the section — and there is enough jurisprudence and, yes, some people might be burnt by this — that jurisprudence will give us the limits on the cases where we have children as opposed to adults. Would that not suffice to meet the requirement?

Ms. Lieff: Clearly, we have certain views with respect to section 43. The difficulty in respect of developing jurisprudence is right now, if we look at the decision we have, we have guidelines that have been provided by the Supreme Court of Canada that have application across Canada. Whether you support it or not, we have a national standard in terms of the interpretation of the Criminal Code. It would take some time, in the context of the broader assault laws as well, to come up with some kind of

personnelle, et je ne suis pas une spécialiste des sciences sociales. Nous n'avons pas de statistiques là-dessus. Personnellement, je ne crois pas que beaucoup de gens soient bien au fait de ce qui se trouve exactement dans le Code criminel. Les entreprises de sensibilisation portent davantage sur les façons de discipliner les enfants autrement que par la force physique. Franchement, en tant que mère de deux grands enfants, je me rappelle de l'époque où ils étaient petits. Nous avons tous été exposés au comportement des enfants d'une manière ou d'une autre. Les enfants apprennent, à l'école, ce qui est approprié ou non. Une fois, j'ai pris ma fille par la main pour lui faire monter l'escalier, et elle m'a dit qu'elle appellerait la DPJ. Ce n'est pas moi qui lui ai appris cela.

Le sénateur Dallaire : Cette possibilité existe, mais je crois que le risque de violence existe quand même. Cela devient alors une question de légitime défense et de protection des plus vulnérables.

Vous avez raison au sujet de l'article 265, concernant les voies de fait simples. Cependant, votre interprétation est irrationnelle, parce que, d'après ce que vous dites, il n'y a pas de limite à ce qu'on pourrait définir comme des voies de fait. Si les tribunaux sont saisis de situations aussi simplistes que celles que vous avez mentionnées, c'est l'article 265 qui constitue une erreur, et aussi le fait qu'on n'aurait plus l'article 43 pour nous protéger contre l'article 265, n'est-ce pas?

Mme Blackell : Mon but était de démontrer la portée de nos dispositions sur les voies de fait. Elles sont très générales et de grande portée. Entre deux adultes, si une personne dit à l'autre « ne me touche pas », et que l'autre continue à lui toucher, cela devient clairement une voie de fait même si la force n'est pas employée. Cela se trouve dans la jurisprudence.

C'est plus compliqué quand des enfants sont en cause, parce qu'il faut traiter quotidiennement avec eux. Il y a beaucoup de zones grises. C'est ce qui cause la difficulté parce que, en réalité, la vie des gens est pleine de zones grises, et la loi doit trancher à un certain point. L'article 43 offre une certaine protection contre les scénarios peu subtils, advenant des accusations de voies de fait. Ce ne sera peut-être pas l'enfant qui dira qu'il est victime de voie de fait, mais un témoin pourrait le dire, parce que l'enfant crie alors qu'un adulte le prend dans ses bras. Si ce même adulte prend dans ses bras un autre adulte en train de crier, c'est un cas de voie de fait.

Le sénateur Dallaire : Encore une fois, si nous abrogeons l'article, il y a suffisamment de précédents. Certaines personnes pourraient en effet être ainsi accusées, mais la jurisprudence établit les limites, dans les cas où des enfants sont en cause plutôt que des adultes. Cela ne suffirait-il pas?

Mme Lieff : Nous bénéficions effectivement de certaines décisions qui ont été rendues à l'égard de l'article 43. Le problème, quant à l'élaboration de la jurisprudence, c'est que nous avons actuellement, si l'on examine les décisions rendues, des lignes directrices qui ont été fournies par la Cour suprême du Canada et qui s'appliquent à l'échelle du Canada. Qu'on soit d'accord ou non, nous avons des normes nationales quant à l'interprétation du Code criminel. Il faudrait un certain temps, en

interpretation that was known in terms of how this change would be addressed, unless work was done that specifically related to the development of national guidelines, protocols or something.

Senator Dallaire: We could do that. It might take 10 or 15 years, but we can still do it.

Ms. Lieff: It would involve a lot of different departments and agencies at both the federal and province levels. I am sure you know that.

Senator Dallaire: That would be marvellous; working together to solve a problem.

Senator Jaffer: I want a clarification on what you said. You said there were 34 cases. If I understood you correctly, you said 10 were not convictions?

Ms. Blackell: Yes, 10 were not guilty on all counts.

Senator Jaffer: That means that 24 out of the 34 were found guilty?

Ms. Blackell: There was variance in terms of guilty verdicts, but there were guilty verdicts in the others.

Senator Jaffer: How many were parents, do you know?

Ms. Blackell: Out of all the cases?

Senator Jaffer: Out of the 24: You can provide that later.

The Chairman: I think you gave us the statistics on the 10 cases but not the 24.

Senator Jaffer: You can provide that to the chair later.

Ms. Blackell: Yes, we can that that for you.

Senator Jaffer: You gave an example of leading a child by the hand as an example of light physical discipline that is protected by section 43. I do not think that is the context we are looking at in the sense that it would be helpful if you could give us an example under section 43 where section 43 was used to protect a parent from liability from something not as simple as taking a child by the hand, because the extreme is taking a child by the hand and corporal punishment. It would be helpful if you could give us another example where it protects a parent.

Ms. Blackell: Let me look for one here. There is an example here of a 2005 case, *R v. D. (S.)* That is from Quebec. It is a case involving a teacher. It was a physical education teacher. One of the students stated that he had forgotten his running shoes. The accused took his arm with both hands and pushed him into the door. The other student said the teacher grabbed him by the shoulders.

ce qui a trait à la législation sur les voies de fait, pour en arriver à une interprétation généralisée de la façon de traiter ce changement — à moins qu'on entreprenne un projet spécial d'établissement de normes nationales, ou d'un protocole ou de quelque chose du genre.

Le sénateur Dallaire : Nous pourrions le faire. Il faudrait peut-être 10 ou 15 ans, mais c'est possible.

Mme Lieff : Cela engagerait la participation de beaucoup de différents ministères et organismes des gouvernements fédéral et provinciaux. Je suis sûre que vous le savez.

Le sénateur Dallaire : Ce serait merveilleux de travailler ensemble pour régler un problème.

Le sénateur Jaffer : Je veux plus de précisions sur ce que vous avez dit. Vous avez dit qu'il y avait 34 cas. Si j'ai bien compris, 10 d'entre eux n'ont pas abouti à un verdict de culpabilité?

Mme Blackell : En effet, dix des accusés ont été blanchis sur tous les chefs d'accusation.

Le sénateur Jaffer : Cela signifie que 24 accusés sur 34 ont été trouvés coupables.

Mme Blackell : Il y a eu différents degrés de culpabilité selon les verdicts, mais il y a effectivement eu verdict de culpabilité dans les autres cas.

Le sénateur Jaffer : Savez-vous combien des accusés étaient des parents?

Mme Blackell : Dans l'ensemble des cas?

Le sénateur Jaffer : Des 24 cas. Vous pourriez nous fournir ce chiffre plus tard.

La présidente : Je crois que vous nous l'avez dit pour les 10 personnes qui ont été acquittées, mais pas pour les autres.

Le sénateur Jaffer : Vous pourriez le faire savoir à la présidence plus tard.

Mme Blackell : Oui, nous pourrions faire cela pour vous.

Le sénateur Jaffer : Vous avez mentionné le fait de mener un enfant par la main comme exemple de moyen léger de discipline qui serait protégé en vertu de l'article 43. Je ne crois pas que ce soit le contexte normal où l'article 43 serait utile pour protéger un parent contre un prétendu acte de violence. Un extrême serait de prendre un enfant par la main pour le battre. Ce serait utile que vous nous donniez un exemple de cas où cet article permettrait de protéger un parent.

Mme Blackell : Laissez-moi en trouver un ici. C'est un jugement de 2005, *R. c. D. (S.)*, qui a été rendu au Québec. Il s'agit d'un professeur d'éducation physique. L'un des élèves affirmait qu'il avait oublié ses chaussures de sport. L'accusé l'a pris par le bras avec les deux mains et l'a poussé vers la porte. L'autre élève affirmait que l'enseignant l'avait pris par les épaules.

There were two pushing or grabbing motions. There were differing stories, so there are questions of credibility. The accused was found not guilty on both counts.

Senator Jaffer: I realize I am putting you on the spot. I do not mean to do that, but could you please provide the chair with an example involving a parent? I am speaking for myself. I think with a teacher and an outsider, people know the limits. It is with a parent that we need examples. I am not saying that parents do not know limits, but my colleague said restraining a child. If you could give us examples under section 43 of the difference between restraining and corporal punishment, that would be useful.

Ms. Blackell: We can provide that information to the chair.

Senator Jaffer: Also provide cases involving parents; not the hand holding but something in the middle.

Ms. Blackell: To clarify, these cases are also reported cases so it is not a complete picture across the country. They are the cases that are reported to us.

The Chairman: Having sat on the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs, one problem is that we still have a problem obtaining statistics out of courts on reported and unreported cases. At a provincial level, where we work throughout all the towns wherever there is a court, those cases have not been documented yet.

It was that way 30 years ago. They are into statistics, but not the kind that are meaningful for us to know what the cases are. Section 265 might come out of there, but we do not know whether it was a case of a parent, a child, a teacher or an assault in a bar. That is a problem.

I think we raised it in the legal committee a while back. I take it we are still having problems gathering information on every case that goes through every court.

Ms. Lieff: In the Department of Justice, we have no capacity to do that kind of work. It is through the Canadian Centre for Justice Statistics that this work is done, and we cannot mandate them to do certain kinds of work.

Decisions are made in certain areas. As you said when you talked earlier about charges, they may say that X number of assault charges have been laid in the past year, but it will give you the number. Maybe it will give you which provinces; maybe it will be broken down into male and female, but it would be difficult for them as well to gather cases in this manner. They tend to stick

Les éléments d'accusation étaient que l'enseignant avait empoigné et poussé l'élève, mais les témoignages différaient. C'était donc une question de crédibilité. L'accusé a été déclaré non coupable sur les deux chefs d'accusation.

Le sénateur Jaffer : Je me rends bien compte que je vous mets sur la sellette. Ce n'est pas mon intention, mais pourriez-vous fournir à la présidence un exemple où un parent est en cause? Je parle en mon nom personnel. Je pense que, dans le cas d'un enseignant ou d'une tierce personne, les gens connaissent les limites. C'est dans le cas des parents que nous avons besoin d'exemples. Je ne dis pas que les parents ne connaissent pas les limites, mais ma collègue a parlé d'immobiliser un enfant. Si vous pouviez nous donner des exemples de différence entre le fait d'immobiliser de force un enfant et le fait d'avoir recours à des punitions corporelles, dans le contexte de l'article 43, ce serait utile.

Mme Blackell : Nous pourrions fournir cette information à la présidence.

Le sénateur Jaffer : Fournissez-nous des exemples d'affaires où des parents étaient mis en cause. Non pas des affaires où les parents avaient pris un enfant par la main, mais un cas intermédiaire.

Mme Blackell : Disons pour être bien clairs qu'il s'agit là d'affaires qui nous ont été signalées. Nous n'avons donc pas un tableau complet de la situation au pays. Ce sont les affaires qui nous ont été signalées.

La présidente : Ayant siégé au Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles, je sais que l'un des problèmes est que nous avons toujours de la difficulté à obtenir des chiffres des tribunaux concernant les arrêts publiés et non publiés. À l'échelle provinciale, où nous cherchons de l'information dans toutes les villes où il y a un tribunal, ces affaires n'ont pas encore été documentées.

La situation était la même il y a 30 ans. Des statistiques sont compilées, mais pas du genre qui nous aiderait à savoir de quel type d'affaires il est question. On peut savoir que l'article 265 a été invoqué, mais pas s'il s'agit d'un parent, d'un enfant, d'un enseignant ou d'une bataille dans un bar. C'est un problème.

Je pense que nous avons soulevé ce problème il y a un certain temps au Comité des affaires juridiques. Je suppose que nous avons toujours de la difficulté à recueillir de l'information sur toutes les affaires qui sont entendues dans tous les tribunaux.

Mme Lieff : Au ministère de la Justice, nous n'avons pas de moyens de faire ce genre de travail. C'est le Centre canadien de la statistique juridique qui effectue ce travail, et nous n'avons pas le pouvoir de lui commander un certain type de tâche.

Des décisions sont prises dans certains domaines. Comme vous l'avez dit plus tôt, quand vous avez parlé des accusations, on peut savoir qu'un certain nombre d'accusations pour voies de fait ont été portées au cours de la dernière année, mais on saura seulement le nombre. Vous saurez peut-être le détail par province et peut-être aussi s'il s'agissait d'hommes ou de femmes, mais ce

with the broader categories, and that kind of information is not available to us either. That is why we do a review, or try to keep up to date with what is happening with the case law.

The Chairman: You brought up social welfare. One concern I have had over the years is that often caseworkers are stretched. It is a difficult situation; they are under the gun to prove what they have done if they try to protect a child. Often they use the Criminal Code because it is simpler to prove something against a parent than it is to try to work in areas of child welfare laws — emotional and physical, proper care and all these terms that we have used over the decades. Sometimes, if the cases have an element of an assault, it is easier to use that element.

I have found that the most vulnerable families sometimes find themselves in front of the criminal court — and in front of any court — because they are more exposed in the welfare system to everything. Have you factored any of those issues into your work? I take it you do not have the studies on that either.

Ms. Blackell: I am not sure how we would get at that information in terms of how many families come to the attention of the criminal justice system that would be better dealt with perhaps through the child protection system. That really is, to a certain degree, a question of judgment.

For the most part, a system that provides for a response based on the interests of the child, and that response to that individual family, would appear to be more suited to most of these cases. A child does not live in a vacuum; they live in a family and, for the most part, want to continue to be with that family.

When addressing the best interest of the child, we should try to take that interest in the broader context and look at the interest of that child in having a loving and supportive family; and if they lack in that way, then giving them the tools to become more so. That is not usually the sort of approach the criminal justice system takes. It is a different stream and so the services —

The Chairman: When we looked into the area of child abuse, but sexual abuse, there was a lot of education. We also know that one of the unintended consequences is that cases of allegations ended up in the courts because perhaps of a zealotry to prosecute or the wish to believe.

I think of the horrific case in Saskatchewan, which now has been proven not to have substance, involving day care workers. There is the interplay between the two systems. We try to support a child, but there is sometimes an unintended consequence.

serait difficile même pour ce centre de réunir l'information de cette manière. On s'en tient plutôt aux grandes catégories, et ce genre d'information n'est pas à notre disposition non plus. C'est pourquoi nous faisons un examen des décisions. Nous essayons de nous tenir à jour sur l'évolution de la jurisprudence.

La présidente : Vous avez mentionné les services sociaux. Au fil des ans, j'ai souvent été préoccupé du fait que les travailleurs en service social individualisé étaient dans une situation difficile. Ils doivent prouver qu'ils ont eu raison de faire ce qu'ils ont fait pour protéger un enfant. Ils invoquent souvent le Code criminel parce que c'est plus simple de prouver des allégations contre un parent que de tenter d'invoquer les lois destinées à la protection de la jeunesse, qui font appel à des notions comme le bien-être émotif et physique, la diligence appropriée et tous ces termes que nous employons depuis quelques décennies. S'il y a une forme de voie de fait dans une affaire, c'est plus facile d'utiliser cet élément.

J'ai constaté que les familles les plus vulnérables se trouvent parfois devant un tribunal pénal, ou tout autre tribunal, parce qu'elles sont plus exposées à tout cela si elles sont suivies par les services sociaux. Avez-vous tenu compte de ce genre de facteurs dans vos travaux? Je suppose que vous n'avez pas d'études là-dessus non plus.

Mme Blackell : Je ne sais trop comment nous pourrions savoir combien de familles se retrouvent dans le réseau de justice criminelle alors que leur cas relèverait peut-être davantage des services de protection de la jeunesse. Jusqu'à un certain point, c'est vraiment une question de jugement.

Dans la plupart des cas, il conviendrait davantage d'avoir recours à un système fondé sur les intérêts de l'enfant qui pourrait fournir une solution propre à chaque famille. Le cas d'un enfant ne peut pas être étudié individuellement. Les enfants vivent dans une famille, et la plupart du temps ils veulent demeurer dans leur famille.

Pour tenir compte de l'intérêt supérieur de l'enfant, il faudrait essayer de tenir compte du contexte plus large et penser que cet enfant a besoin d'une famille qui l'appuie et qui l'aime. Si la famille ne répond pas à ces besoins, il faut lui donner les outils qui lui permettront de s'améliorer en ce sens. Ce n'est généralement pas ce que fait le système de justice criminelle. Son objectif est tout autre et les services...

La présidente : Quand nous avons examiné le domaine des mauvais traitements à l'égard des enfants, de l'exploitation sexuelle, nous avons constaté qu'on avait fait beaucoup de sensibilisation. Nous savons aussi que, entre autres conséquences non intentionnelles, il est arrivé que des allégations donnent lieu à des poursuites en raison d'un excès de zèle ou d'un désir de croire.

Je pense à l'histoire horrible, en Saskatchewan, où des travailleurs en garderie étaient impliqués. On a maintenant prouvé que les allégations n'étaient pas fondées. Il y a une interaction entre les deux systèmes. Nous tentons d'aider un enfant, mais cela peut avoir des conséquences inattendues.

You say you have some anecdotal evidence but there is no system keeping track of how many of those 34 cases might have been subject to a welfare case.

Ms. Blackell: There is data in the Canadian incident study of reported abuse and neglect in 2003, which I will leave with you in both languages. That study looks at the cases reported; at the same time, they take a look at the crossover, so we have some idea.

However, making that judgment call on an individual case, that it was the appropriate call, would be second guessing the decisions that were made by the relevant authorities.

The Chairman: The relevant authority has just made a decision. The bells are ringing so we must adjourn now. I thank you for coming and providing us with the technical advice.

Senators, we are scheduled to sit tomorrow to do the clause-by-clause consideration.

The committee adjourned.

OTTAWA, Tuesday, June 19, 2007

The Standing Senate Committee on Human Rights, to which was referred Bill S-207, to amend the Criminal Code (protection of children), met this day at 7:03 p.m. to give clause-by-clause consideration to the bill.

Senator A. Raynell Andreychuk (Chairman) in the chair.

[English]

The Chairman: Honourable senators, we are here this evening to proceed to clause-by-clause consideration of Bill S-207, to amend the Criminal Code protection of children, correct?

Some Hon. Senators: Correct.

The Chairman: I see someone looking startled and I want to know whether we can proceed or whether we wish to have a discussion before we proceed to clause-by-clause consideration?

I want to put on the record that I have tried to discuss this study with all the regular members of the committee and also the sponsor of the bill. My concern was that the Standing Senate Committee on Legal and Constitutional Affairs started this study of this bill but did not conclude its studies when events intervened.

Vous dites que vous nous fournissez des exemples concrets, mais il n'existe aucun système permettant de savoir combien de ces 34 affaires mettent en jeu des personnes ayant un lien avec les services sociaux.

Mme Blackell : On trouve certaines données dans l'*Étude canadienne sur l'incidence des signalements de cas de violence et de négligence envers les enfants*, un rapport publié en 2003. Je vous en laisse un exemplaire dans les deux langues. Cette étude se concentre sur les affaires signalées. Elle fait une analyse comparative des deux systèmes. Cela peut donc nous donner une idée.

Cependant, juger de la pertinence d'une décision dans un cas particulier, c'est remettre en cause la décision rendue par les autorités compétentes.

La présidente : Les autorités compétentes viennent de rendre une décision. Le timbre se fait entendre, et nous devons donc ajourner maintenant. Je vous remercie d'être venus et de nous avoir fait part de vos avis de spécialiste.

Sénateurs, nous avons une réunion prévue demain pour l'étude article par article.

La séance est levée.

OTTAWA, le mardi 19 juin 2007

Le Comité sénatorial permanent des droits de la personne, auquel a été renvoyé le projet de loi S-207, pour modifier le Code criminel (protection des enfants), se réunit aujourd'hui, à 19 h 3, pour procéder à l'étude article par article du projet de loi.

Le sénateur A. Raynell Andreychuk (présidente) occupe le fauteuil.

[Traduction]

La présidente : Honorables sénateurs, nous sommes ici ce soir pour procéder à l'étude article par article du projet de loi S-207, Loi modifiant le Code criminel (protection des enfants), n'est-ce pas?

Des voix : Oui.

La présidente : J'aperçois quelqu'un qui a l'air très étonné et je voudrais savoir si nous pouvons procéder ou si vous préférez que nous discussions avant de passer à l'étude du projet de loi article par article.

Je tiens à mentionner que j'ai tâché de discuter de cette étude avec tous les membres réguliers du comité ainsi qu'avec la marraine du projet de loi. Ce qui me préoccupait, c'était que le Comité sénatorial permanent des affaires juridiques et constitutionnelles avait commencé l'examen de ce projet de loi, mais ne l'avait pas terminé lorsque des événements se sont produits.

We, in the Human Rights Committee, started the study on UN Convention on the Rights of the Child, and we completed our first interim report on the broad convention. We then went to more of a study of the articles and produced the report that was tabled at the end of April.

Throughout our study, we were concerned with the issue of corporal punishment. We looked at what the committee said that is tasked with looking at the reporting and adherence to the UN Convention on the Rights of the Child. I think there was agreement, certainly full discussion, but agreement that we were concerned about education before any repeal of section 43. We advocated the repeal of section 43, but we also indicated that we were concerned about the defences if section 43 of the Criminal Code were repealed.

We then commenced studying Bill S-207. Senator Hervieux-Payette was certainly cooperative with our committee by allowing us to complete our study of the UN Convention on the Rights of the Child before we proceeded to study Bill S-207 as that seemed to be a more orderly flow of our work. We thank her for holding the bill in abeyance until we finished our study.

We then commenced study on Bill S-207. At that point, the committee turned its attention to section 43 of the Criminal Code. I will put this matter on the table as my own personal issue, as I am carrying the weight here this evening: I am concerned about families and I am concerned about children. I certainly do not support corporal punishment. Our study on the UN Convention of the Rights of the Child speaks loudly as to why we do not support corporal punishment, and why I believe it is timely to suggest to the government that corporal punishment be abolished, as a way of discipline in Canada.

When I came to the study of section 43, I noted that if we repealed the Criminal Code section, then any use of reasonable restraint by any person in authority with a child would not have any defence of reasonable restraint and we would be left with section 265 of the Criminal Code, which is an assault section.

We heard yesterday that assault is any intentional touching and that there is a problem also of implied consent when dealing with children. When can we imply the consent and when can we not? I raised the issue as to whether we should consider keeping some semblance of reasonable restraint in section 43. I have come to the conclusion, in speaking to the sponsor and various members of the committee, that given the numbers on the opposition side, and given their perspectives, there is no appetite in this committee for amendments. I want to understand that my assumption is correct. We have always worked on a consensual basis in this committee and I hope we will continue to do so.

Nous, les membres du Comité des droits de la personne, avons commencé l'étude de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant, et nous avons préparé notre premier rapport intérimaire pour l'ensemble de la convention. Nous avons ensuite procédé à l'étude des articles et avons rédigé le rapport qui a été déposé fin avril.

Tout au long de notre examen, nous nous sommes intéressés à la question du châtiment corporel. Nous nous sommes penchés sur la tâche que nous devons accomplir en ce qui concerne l'étude du rapport et l'adhésion à la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant. Je crois que nous nous sommes entendus, après une discussion approfondie, sur le fait que nous voulions nous occuper de la question de l'éducation avant l'abrogation de l'article 43. Nous avons prôné l'abrogation de cet article, mais nous avons aussi indiqué que nous nous préoccupions des moyens de défense qui pourraient être utilisés si l'article 43 du Code criminel était abrogé.

Nous avons ensuite commencé l'étude du projet de loi S-207. Le sénateur Hervieux-Payette a été très coopérative en nous permettant de terminer notre étude de la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant avant d'examiner le projet de loi S-207; cela a contribué au bon déroulement de nos travaux. Nous la remercions d'avoir tenu le projet de loi en suspens jusqu'à ce que nous finissions notre étude.

Nous avons ensuite entrepris l'examen du projet de loi S-207. Le comité s'est alors intéressé à l'article 43 du Code criminel. Je vais lancer le débat, puisque c'est moi qui suis la responsable ici ce soir : la question des familles et des enfants me préoccupe. Je ne suis certainement pas en faveur des châtimements corporels. Notre étude sur la Convention des Nations Unies sur les droits de l'enfant explique clairement pourquoi nous n'approuvons pas le châtiment corporel, et pourquoi je crois qu'il est temps de proposer au gouvernement que cette forme de punition soit abolie au Canada.

Lorsque j'ai commencé l'examen de l'article 43, j'ai constaté que si nous abrogeons cet article du Code criminel, toute personne en position d'autorité utilisant la force avec une retenue raisonnable sur un enfant n'aurait aucune défense, et nous devrions appliquer l'article 265 du Code criminel sur les voies de fait.

Nous avons vu, hier, que le terme voie de fait signifie l'utilisation de la force de manière intentionnelle, et que cela implique aussi un problème de consentement implicite en ce qui concerne les enfants. Quand pouvons-nous ou ne pouvons-nous pas parler de consentement? Je me suis demandé si nous devons conserver un semblant de châtiment raisonnable à l'article 43. En parlant à la marraine et à divers membres du comité, je suis arrivée à la conclusion qu'étant donné le nombre de sénateurs dans les rangs de l'opposition et leur point de vue, le comité souhaite éviter les amendements. J'aimerais savoir si vous pensez comme moi. Dans ce comité, nous avons toujours fonctionné par consensus, et j'espère que nous continuerons ainsi.

With respect, I disagree with that assessment and the proper way to handle it would be on third reading, and have the full discussion and debate in the Senate.

If anyone wants to add anything, they can do so now and then we will go to clause-by-clause consideration.

Senator Hervieux-Payette: I did not attend the committee as a regular member, but tonight I come here as a member and sponsor of the bill. I have consulted and met with people as I travelled to Ontario, B.C. and Quebec, meeting with both the ministers responsible for families and children and also with the attorneys general of the various provinces. I figured out that 21 million people are represented by these three provinces. Following those meetings, I sent the guidelines that were developed by the province of Quebec to B.C. and Ontario, to show the different Crown attorneys an example.

It is a procedure whereby when the police have a complaint — whether from a member of the family, relative or neighbour — the police do not go directly to the justice system; they go first to the social system. When this offence is repeated — and usually incrementally — it is important to realize that at a certain point, it could go to the judicial system.

I discussed with you the question that you want to introduce a compromise, and my rationale for supposedly a compromise is that there is no compromise for the physical integrity of children in a family. They are not the property of the parents. If we have two children, one belonging to the neighbour, who play together and they commit some mischief, we cannot have a different behaviour with the two. I have consulted also the former Chief Justice of Canada, Antonio Lamer, who is a criminal lawyer, about whether there would be a problem in terms of the charges that could be laid against the parents, and he thought there would be no problem.

We need to remind ourselves that this clause dates back to the 19th century, not even the 20th century. It comes from England, and at the time, probably it was the appropriate thing that people knew. There were not that many faculties of psychology, psychiatry, sociology and so on.

The longest existing system to repeal that provision is in Sweden — and we are talking about over 30 years. Other countries over time, in the European Union, in South America and elsewhere, also have adopted the repeal of that article and they were not all in the Commonwealth area.

In fact, Sweden has the lowest rate of juvenile delinquency. In terms of the treatment of children, the fact that violence was not used in the family has produced a good result when we look at the overall statistics of children from that country, compared with children of other countries.

If we were jumping into the unknown and we were the first one to break the ice, I could understand that uncertainty could be something that would prevent us from going ahead with repealing the section. However, over 20 countries now have done that —

Sauf votre respect, je ne suis pas en faveur de cette évaluation. Je crois qu'il faudrait s'en occuper à l'étape de la troisième lecture, et que la discussion approfondie et le débat devraient avoir lieu au Sénat.

Si quelqu'un veut ajouter quelque chose, il peut le faire maintenant; nous passerons ensuite à l'étude article par article.

Le sénateur Hervieux-Payette : Je n'ai pas siégé au comité régulièrement, mais ce soir, je suis ici en tant que membre et marraine du projet de loi. J'ai consulté et vu des gens lors de mes voyages en Ontario, en Colombie-Britannique et au Québec, et j'ai rencontré les ministres responsables des familles et des enfants, ainsi que les différents procureurs généraux. J'ai découvert qu'ensemble, ces trois provinces comptaient 21 millions de personnes. Après ces rencontres, j'ai transmis à la Colombie-Britannique et à l'Ontario les directives qui avaient été élaborées par le Québec, afin de fournir un exemple aux divers procureurs de la Couronne.

C'est une procédure permettant à la police, lorsqu'elle reçoit une plainte d'un membre de la famille, d'un parent ou d'un voisin, de s'adresser d'abord aux services sociaux plutôt que de se tourner directement vers le système judiciaire. Si le délit se reproduit — et le degré de gravité augmente habituellement — il est important de comprendre qu'à un certain point, cela peut finir devant les tribunaux.

Nous avons discuté ensemble de la possibilité de trouver un compromis, mais selon mes principes, il n'y a pas de compromis possible en ce qui concerne l'intégrité physique des enfants dans la famille. Ceux-ci ne sont pas la propriété des parents. Prenons l'exemple de deux enfants, dont l'un est celui du voisin, qui jouent ensemble et commettent un méfait; nous ne pouvons adopter un comportement différent pour chacun. J'ai aussi consulté l'ancien juge en chef du Canada, Antonio Lamer, qui est criminaliste, pour savoir s'il y aurait un problème concernant les accusations pouvant être portées contre les parents, et il pensait que non.

Nous devons nous rappeler que cet article remonte non pas au XX^e siècle, mais bien au XIX^e. Il nous vient d'Angleterre et, à l'époque, les gens croyaient que c'était ce qu'il fallait faire. Il n'y avait pas tellement de facultés de psychologie, de psychiatrie, de sociologie, et cetera.

Le système ayant aboli cette disposition depuis le plus longtemps est le suédois — et cela remonte à plus de 30 ans. Au fil des ans, d'autres pays de l'Union européenne, d'Amérique du Sud et d'ailleurs ont également abrogé cet article, et ils ne faisaient pas tous partie du Commonwealth.

En fait, la Suède a le taux de délinquance juvénile le plus bas. Sur le plan du traitement des enfants, l'absence de violence dans les familles donne de bons résultats, si on compare les statistiques générales sur les enfants de ce pays à d'autres.

Si nous nous lançons dans l'inconnu et que nous étions les premiers à tenter l'expérience, je comprendrais que l'incertitude nous fasse hésiter à abroger cet article. Toutefois, plus de 20 pays l'ont fait avant nous — même des pays en développement comme

even developing countries such as Costa Rica, for example. Because of my interaction with the Americas, I have seen the sign — the red circle and the red bar when they show a hand — that parents cannot touch the children. That is to say it can be very visual.

The question of the one-year implementation is important because we must educate; we must put in place and reinforce the measures that already exist in the Department of Justice. There is a hotline. We have a hotline in Quebec; on a 24-hour basis, parents who really have some difficulty with a child can ask for specialized advice from a psychologist, rather than losing their temper and being violent with their children.

All the necessary precautions were taken before introducing that amendment and recommending to this committee the repeal of article 43. Needless to say, you have had the briefs of over 200 organizations in this country dealing with children also recommending the same thing — some with a more legal approach and others with a more social approach — but all in all, they recommend this measure.

I think it is the best for our children. As I mentioned to Senator Andreychuk, as senators, we are the voice of minorities. In this case, we are dealing with children who have no voice in our system. We are the ones who must make sure that their physical integrity will be respected and there will be no Canadian that anyone has the right to touch, even under the label of restraint.

I have heard the argument about putting a child in a car seat. I brought this example to the Chief Justice to say that we received that argument some years ago. I thought it was a little too much personally, but I checked with a legal authority and I have been assured that we will not throw all the parents in jail. What we want to do is educate parents to help them to educate their children.

Senator Fraser: I think the procedure that you outlined, chair, is an appropriate way to go for a number of reasons. First, as I read it, this bill is in conformity with this committee's own recommendation in their report on the rights of the child. I reread it to make sure my memory was not failing me. Therefore, I think there is an internal consistency for the committee to proceed with this bill.

Second, I found persuasive the evidence brought by a number of witnesses that the concerns expressed by other witnesses were not justified.

However, I think the concerns raised by those witnesses, some of which are echoed in your opening remarks, probably still exist to a significant degree even among members of the Senate — not to mention in the public. Therefore, I think it probably would be a useful contribution to the public good to have these matters raised at third reading. In my view, the countering arguments would provide public reassurance; but in any case, I think the Senate chamber would be a good place to carry this argument further.

le Costa Rica, par exemple. Grâce à mes rapports avec des gens d'ailleurs en Amérique, j'ai pu voir le signe — le cercle rouge, et la barre rouge lorsqu'il y a une main — indiquant que les parents ne peuvent frapper les enfants. Cela peut donc être très visuel.

La question de la mise en application dans un délai d'un an est importante, car nous devons éduquer les gens; nous devons mettre en place de nouvelles mesures, et renforcer celles qui existent déjà au ministère de la Justice. Il y a un service téléphonique; nous en avons un au Québec. Vingt-quatre heures sur vingt-quatre, les parents qui ont de la difficulté avec un enfant peuvent demander à recevoir les conseils spécialisés d'un psychologue, pour éviter de perdre patience et de recourir à la violence.

Nous avons pris toutes les précautions nécessaires avant de présenter cet amendement et de recommander à ce comité d'abroger l'article 43. Il est inutile de vous rappeler que vous avez reçu les mémoires de plus de 200 organismes qui s'occupent d'enfants dans ce pays et qui recommandent aussi la même chose. Certains adoptent une approche juridique, d'autres une approche sociale, mais de façon générale, ils recommandent tous cette mesure.

Je crois que c'est ce qui est le mieux pour nos enfants. Comme je l'ai dit au sénateur Andreychuk, en tant que sénateurs, nous sommes la voix des minorités. En l'occurrence, il s'agit d'enfants qui ne peuvent se faire entendre dans notre système. C'est nous qui devons nous assurer que leur intégrité physique sera respectée et que personne n'aura le droit de les frapper, même si c'est avec retenue.

J'ai entendu l'argument à propos de la nécessité d'asseoir un enfant dans un siège d'auto. J'ai présenté cet exemple au juge en chef pour indiquer qu'on avait invoqué cet argument il y a quelques années. À mon avis, c'était un peu exagéré, mais j'ai vérifié auprès des autorités juridiques, et on m'a assuré que les parents ne seraient pas jetés en prison. Ce que nous voulons, c'est éduquer les parents pour les aider à élever leurs enfants.

Le sénateur Fraser : Je pense que la procédure que vous avez décrite, madame la présidente, est appropriée, et ce, pour plusieurs raisons. Premièrement, selon moi, ce projet de loi est conforme aux recommandations de ce comité dans son rapport sur les droits de l'enfant. Je l'ai relu pour m'assurer que ma mémoire était bonne. Donc, en allant de l'avant avec ce projet de loi, le comité montre qu'il est conséquent.

Deuxièmement, j'ai trouvé que plusieurs témoins étaient convaincants lorsqu'ils affirmaient que les préoccupations d'autres témoins étaient injustifiées.

Je crois cependant que ces préoccupations, dont certaines ont été également reprises dans votre déclaration préliminaire, sont probablement encore présentes parmi les sénateurs, et même dans la population. Je pense donc qu'il serait très utile, dans l'intérêt public, que ces questions soient soulevées à l'étape de la troisième lecture. Selon moi, les arguments contraires à ce qu'on propose permettraient de rassurer les gens; mais quoi qu'il en soit, je pense que le Sénat serait un bon endroit pour poursuivre le débat.

The Chairman: To conclude, and not to make this into a legal rebuttal situation, but in starting our hearings here, my regret was that we did not have the Canadian Bar Association here because they could not attend on June 18th.

With the decision in the steering committee to conclude today, we did not have the ability to call other witnesses. I would sincerely have liked to hear the former Chief Justice on the record, and others also.

Those issues were not explored and, as Senator Fraser has said, there are issues that need to be explored fully about the legal consequences of repealing section 43 of the Criminal Code. Where does it leave people who have children in their care in varying situations — situations of restraint for the child's good, and for the good of other children, the community and the parents themselves?

Also, my concern is that people not be taken into court on assault charges to defend themselves when they used what would be reasonable force, but we can have those discussions at third reading to find the balance, as I say, with corporal punishment.

I keep reminding everyone that no one in this committee indicated that they were against repealing corporal punishment. The debate is whether reasonable restraint is necessary and whether defences are necessary for those who have children under their authority. Otherwise, are they vulnerable to the blunt edge of section 265 of the Criminal Code?

I hope we can carry on that debate, and if there is nothing further we can go to clause-by-clause consideration.

Senator Munson: For the record, chair, I have had my views long before I was appointed to the Senate, and my views are clear. They have been echoed in my questioning over the last three or four months. I am comfortable because of the process we went through on the rights of the child, as a mature nation, and as we echoed the voices of those who spoke to us. We say things to the rest of the world through our report on the silent citizens. I take that as a backup to what we are trying to do in a maturing country. I am curious to hear what other senators on our side will say about what you are speaking about but, at the end of the day, I am not swayed to move any way, shape or form from repealing — repeal it, and then we move on.

The Chairman: Thank you, Senator Munson. I hope you do not mean that nothing anyone has said in this committee has in any way persuaded you. I hope that you have taken into account what we have all said and come to the same conclusion you had before. I want that on the record.

La présidente : Pour conclure, et pour ne pas que cela devienne une situation de réfutation juridique, je tiens à dire qu'au début des audiences, j'ai été très déçue de ne pouvoir entendre les représentants de l'Association du Barreau canadien, qui ne pouvaient assister à la rencontre du 18 juin.

Le comité directeur ayant pris la décision de terminer aujourd'hui, nous n'avons pas eu la possibilité de convoquer d'autres témoins. J'aurais vraiment aimé entendre, entre autres, le témoignage de l'ancien juge en chef.

Ces questions n'ont pas été examinées et, comme le sénateur Fraser l'a mentionné, certaines doivent être explorées à fond pour évaluer les conséquences juridiques de l'abrogation de l'article 43 du Code criminel. Que doivent faire les personnes qui prennent soin des enfants dans diverses situations — des situations où on impose des contraintes à l'enfant pour son bien, celui des autres enfants ou bien celui de la communauté et même des parents?

De plus, je ne voudrais pas que des gens doivent se rendre devant les tribunaux pour se défendre d'accusations de voies de fait parce qu'ils ont utilisé une force raisonnable; mais nous pouvons en discuter à l'étape de la troisième lecture, pour bien définir ce qu'on entend par châtiments corporels.

Je ne cesse de rappeler à tout le monde que personne, dans ce comité, n'a indiqué qu'il était contre l'abolition des châtiments corporels. Nous devons décider si le recours raisonnable à la force est accepté et si les personnes en position d'autorité par rapport aux enfants ont besoin de moyens de défense. S'ils n'en ont pas, risquent-ils d'être accusés en vertu de l'article 265 du Code criminel?

J'espère que nous pourrons continuer ce débat, et s'il n'y a pas d'autres questions, nous pouvons passer à l'étude article par article.

Le sénateur Munson : Je voudrais mentionner, madame la présidente, que je m'étais fait une opinion à ce sujet bien avant de devenir sénateur, et elle est très claire. Je l'ai exprimée dans mes questions au cours des trois ou quatre derniers mois. Je me sens à l'aise avec le processus que nous avons suivi sur les droits de l'enfant, en tant que nation accomplie, et je suis heureux que nous ayons relayé les messages qu'on nous a transmis. Notre rapport sur les citoyens sans voix s'adresse au reste du monde. Je le considère comme un complément à ce que nous tentons de faire dans un pays qui gagne en sagesse. J'ai hâte d'entendre ce que les autres sénateurs de ce côté-ci de la table en pensent, mais au bout du compte, je ne changerai absolument pas ma position à l'égard de l'abrogation de cet article — abrogez-le, puis nous passerons à autre chose.

La présidente : Merci, sénateur Munson. J'espère que cela ne veut pas dire que personne, dans ce comité, ne vous a convaincu de quoi que ce soit. J'espère que vous avez tenu compte de tout ce qui a été dit et que vous êtes arrivé à la même conclusion qu'auparavant. Je veux que cela figure dans le compte-rendu.

Senator Munson: That is right. We talked about the silent citizens; I do not remain silent on an issue such as this. I am curious what will be said on third reading and where this issue goes as it moves into the House of Commons. Let us get it done. That is my feeling.

The Chairman: Shall we go to clause-by-clause consideration?

Shall the title stand postponed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 1 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall clause 2 carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the title carry?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Is it agreed that the bill be reported without amendment?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Now I go to observations. Is there any agreement on observations?

Senator Hervieux-Payette: This is not an observation. I wish to thank the committee for its good work on the largest question of children's rights. This committee has done a fabulous job and I want to congratulate the committee. As far as the bill is concerned, I made it one cause and I want to say to my colleagues, I was the sponsor of the first bill in Quebec, the Youth Protection Act in the 1970s. In the 1980s, I was the sponsor of the reform of the young offenders' bill at the federal level. Therefore, this bill was for me a case of knowing from the beginning that maybe we do not win points with this issue and we do not win elections, but we win a better country. Thank you.

The Chairman: Thank you and I thank the members. The bill shall be reported without amendment and without observations.

Senator Fraser: Did you wish to make observations?

The Chairman: I would like to make a lot of observations but I think, as I say, knowing the tenor of the meeting I will make my observations in third reading and I hope other honourable senators will do so also.

Senator Fraser: If I may make a personal observation as distinct from one attached to the bill, I think the arguments in question are better suited for third reading speeches than for observations because, as you say, the committee perhaps will not reach total unanimous agreement on said observations and so let us display the arguments carefully and thoughtfully in the Senate.

The Chairman: Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Le sénateur Munson : Absolument. Nous avons parlé des citoyens sans voix; je ne garde pas le silence sur une question comme celle-là. Je me demande bien ce qu'on dira à l'étape de la troisième lecture, et ce qu'il adviendra de cette question à la Chambre des communes. Il faut vraiment le faire. C'est mon sentiment.

La présidente : Passons à l'étude article par article du projet de loi.

L'étude du titre est-elle reportée?

Des voix : Oui.

La présidente : L'article 1 est-il adopté?

Des voix : Oui.

La présidente : L'article 2 est-il adopté?

Des voix : Oui.

La présidente : Le titre est-il adopté?

Des voix : Oui.

La présidente : Est-il convenu que je fasse rapport du projet de loi non modifié?

Des voix : Oui.

La présidente : Passons maintenant aux observations. Êtes-vous d'accord sur les observations?

Le sénateur Hervieux-Payette : Ceci n'est pas une observation. Je tiens à remercier le comité pour son bon travail sur le vaste dossier que constituent les droits de l'enfant. Ce comité a fait un excellent boulot et je tiens à féliciter ses membres. En ce qui concerne le projet de loi, j'en ai fait une affaire personnelle et je tiens à dire à mes collègues que dans les années 1970, j'ai été la marraine du premier projet de loi sur cette question au Québec, la Loi sur la protection de la jeunesse. Dans les années 1980, j'ai aussi présenté la réforme du projet de loi sur les jeunes contrevenants, au niveau fédéral. Je sais donc depuis le début qu'avec cette question, nous ne gagnons peut-être pas de points ni d'élections, mais nous créons un meilleur pays. Merci.

La présidente : Merci à vous ainsi qu'aux membres du comité. Je ferai rapport du projet de loi non modifié et sans observations.

Le sénateur Fraser : Voulez-vous faire des observations?

La présidente : J'aimerais en faire beaucoup, mais étant donné les circonstances, je les ferai à l'étape de la troisième lecture, et j'espère que les autres honorables sénateurs feront comme moi.

Le sénateur Fraser : J'aimerais faire une observation personnelle, sans qu'elle soit jointe au projet de loi. Je crois qu'il vaut mieux aborder ces arguments en troisième lecture plutôt que dans les observations, car comme vous le dites, le comité ne s'entendra peut-être pas à l'unanimité sur lesdites observations. Il est donc préférable que nous présentions les arguments soigneusement au Sénat.

La présidente : Êtes-vous tous d'accord?

Des voix : Oui.

Senator Munson: The only observation I have is that you are doing a great job.

The Chairman: We will see.

Senator Fraser: I am still bleeding after my exchange with Senator Corbin this afternoon.

The Chairman: It has not always been easy. As I say, I wish we had explored the legal aspects of this bill because I think it is important, having been around as long as Senator Hervieux-Payette, probably longer, because I remember the first Young Offenders Act, and going through the first amendments.

Senator Hervieux-Payette: It was 1982.

The Chairman: Yes, and I go back to the 1970s, when we formed the first judicial committee of family court judges across Canada to talk about the amendments and were brought to Ottawa.

Senator Hervieux-Payette: If you want a comment about this, I hated every change they have done since then because instead of sending more young people for rehabilitation and protection, most of them were sent to the judicial system. I think it is the wrong way for this country to go. I do not say that it was a perfect bill, but if changes are to be made, it is not with boot camp but we must go back to a good life.

The Chairman: I do not think we will ever solve whether the first Juvenile Delinquents Act, which was a criminal bill but was treated as social services bill, was better than the Young Offenders' Act, which was supposed to give more rights and opportunities. Did it turn out to be more or less criminal or social? That debate will go on and on as we make changes.

Senator Hervieux-Payette: These things are not addressed at our level because, like the young offender bill, the bill that was previously passed was in 1908. When we know in a society we do not touch bills that touch people who have no voice in the system, which is the title of your study, it means we need to have someone who really cares about children. I have three daughters and seven grandchildren and I am doing that for them and for all the other children of this country. Personally, I will not win an award with that bill for sure, and certainly I did not win my election in 1984 with this bill.

The Chairman: In defence of all the parliamentarians before us, while the bill was in place, the Criminal Code since 1908, the first Juvenile Delinquents Act, it was the subject of study in attempt to amend through many decades. I do not think it was left by other parliamentarians; they simply did not have a better solution than the Juvenile Delinquents Act, and did not have a consensus.

Le sénateur Munson : La seule observation que je veux faire, c'est que vous faites un excellent travail.

La présidente : Nous verrons.

Le sénateur Fraser : Je ne suis pas encore remise de l'échange que le sénateur Corbin et moi avons eu cet après-midi.

La présidente : Cela n'a pas toujours été facile. Comme je l'ai dit, j'aurais aimé que nous regardions de plus près les aspects juridiques de ce projet de loi, car je crois que c'est important. Je suis là depuis aussi longtemps, sinon plus, que le sénateur Hervieux-Payette, car je me rappelle de la première loi sur les jeunes contrevenants et d'avoir examiné les premiers amendements.

Le sénateur Hervieux-Payette : C'était en 1982.

La présidente : Oui, et dans les années 1970, nous avons formé le premier comité judiciaire des juges des tribunaux de la famille du Canada pour discuter des amendements, et on nous a fait venir à Ottawa.

Le sénateur Hervieux-Payette : Si vous voulez mon opinion, je n'approuve aucun des changements qu'on a fait depuis, car au lieu d'essayer de réhabiliter et de protéger davantage les jeunes, on a laissé le système judiciaire s'occuper de la plupart d'entre eux. Je crois que nous faisons carrément fausse route. Je ne dis pas que c'était un projet de loi parfait, mais si nous devons faire des changements, n'imposons pas aux jeunes une discipline militaire, mais faisons tout pour qu'ils aient un avenir meilleur.

La présidente : Je pense que nous ne pourrions jamais savoir si la première Loi sur les jeunes délinquants, un projet de loi faisant davantage appel à des mesures pénales que sociales, était meilleure que la Loi sur les jeunes contrevenants, qui était censée donner davantage de droits et de possibilités. S'est-elle révélée davantage répressive ou préventive? Ce débat se poursuivra indéfiniment, ou au moins pendant que nous effectuons des changements.

Le sénateur Hervieux-Payette : Ces problèmes ne se règlent pas à notre niveau, car le projet de loi qui précédait celui sur les jeunes contrevenants datait de 1908. Si la société sait que ce n'est pas nous qui changeons les mesures législatives visant les citoyens sans voix — c'est d'ailleurs le titre de votre étude —, cela signifie qu'il faut bien que d'autres personnes s'en soucient et s'occupent vraiment des enfants. J'ai trois filles et sept petits-enfants, et je fais cela pour eux et pour tous les autres enfants de ce pays. On ne me décernera sûrement pas de prix pour ce projet de loi, et je n'ai certainement pas été élue en 1984 grâce à lui.

La présidente : À la défense de tous les parlementaires qui nous ont précédés, pendant que la première Loi sur les jeunes délinquants était en vigueur — cela remonte à 1908 —, elle a été l'objet d'une étude pour tenter de la modifier pendant des décennies. Je ne crois pas qu'elle ait été laissée de côté par les autres parlementaires; ceux-ci n'avaient tout simplement pas de meilleure solution que cette loi, et en plus, il n'y avait pas de consensus pour la modifier.

Senator Hervieux-Payette: There were few mothers in this place at the time, but probably a lot of fathers.

The Chairman: That may be another human rights thing.

We need to have a steering committee because we have agreed to study a number of issue and we need to set plans of action and targets, so I will rely on the two steering committee members to meet later this week with Laura Barnett and Vanessa Moss Norbury so we can map out a strategy over the summer for the two issues that we have agreed to, if I recall correctly. The third item we should anticipate when Statistics Canada produces it, so we should be in readiness for that.

The committee adjourned.

Le sénateur Hervieux-Payette : Il n'y avait que quelques mères qui occupaient cette fonction à l'époque; les pères étaient probablement plus nombreux.

La présidente : Cela peut faire l'objet d'une autre étude sur les droits de la personne.

Nous devons former un comité de direction, car nous avons accepté d'étudier plusieurs questions, et il faut élaborer des plans d'action et des objectifs; j'aurai donc besoin de deux membres du comité directeur pour rencontrer, plus tard cette semaine, Laura Barnett et Vanessa Moss Norbury, afin que nous puissions définir une stratégie durant l'été pour les deux questions que nous avons acceptées d'examiner, si je me rappelle bien. Nous devrions recevoir le troisième élément de Statistique Canada, et il faut se tenir prêts pour cela.

La séance est levée.

as an individual:

Ron Ensom, Co-author of the Joint Statement on Physical
Punishment of Children and Youth.

Monday, June 18, 2007

Institute of Marriage and Family Canada:

David Quist, Executive Director.

Department of Justice Canada:

Elissa Lieff, Senior General Counsel;

Gillian Blackell, Senior Counsel.

À titre personnel :

Ron Ensom, coauteur de la Déclaration conjointe sur les punitions
corporelles données aux enfants et adolescents.

Le lundi 18 juin 2007 :

Institut du mariage et de la famille Canada :

David Quist, directeur principal.

Ministère de la Justice Canada :

Elissa Lieff, avocate générale principale;

Gillian Blackell, avocate-conseil.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Public Works and Government Services Canada –
Publishing and Depository Services
Ottawa, Ontario K1A 0S5

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Travaux publics et Services gouvernementaux Canada –
Les Éditions et Services de dépôt
Ottawa (Ontario) K1A 0S5

WITNESSES

Monday, June 4, 2007

The Honourable Céline Hervieux-Payette, P.C., sponsor of the bill.

The Canadian Teachers' Federation:

John Staple, Deputy Secretary General;

Allan O'Brien, Legal Counsel.

Canadian Coalition for the Rights of Children:

Kathy Vandergrift, Chair.

Justice for Children and Youth:

Cheryl Milne, Staff Counsel.

Monday, June 11, 2007

Repeal 43 Committee, Toronto:

Corinne Robertshaw, Founder/coordinator.

University of Manitoba:

Joan Durrant, Department of Family Social Sciences.

(Continued on previous page)

TÉMOINS

Le lundi 4 juin 2007 :

L'honorable Céline Hervieux-Payette, C.P., marraine du projet de loi.

Fédération canadienne des enseignantes et des enseignants :

John Staple, secrétaire général adjoint;

Allan O'Brien, conseiller juridique.

Coalition canadienne pour les droits des enfants :

Kathy Vandergrift, présidente.

Justice for Children and Youth :

Cheryl Milne, avocate-conseil à l'interne.

Le lundi 11 juin 2007 :

Repeal 43 Committee, Toronto :

Corinne Robertshaw, fondatrice et coordonnatrice.

Université du Manitoba :

Joan Durrant, Département des sciences sociales de la famille.

(Suite à la page précédente)



